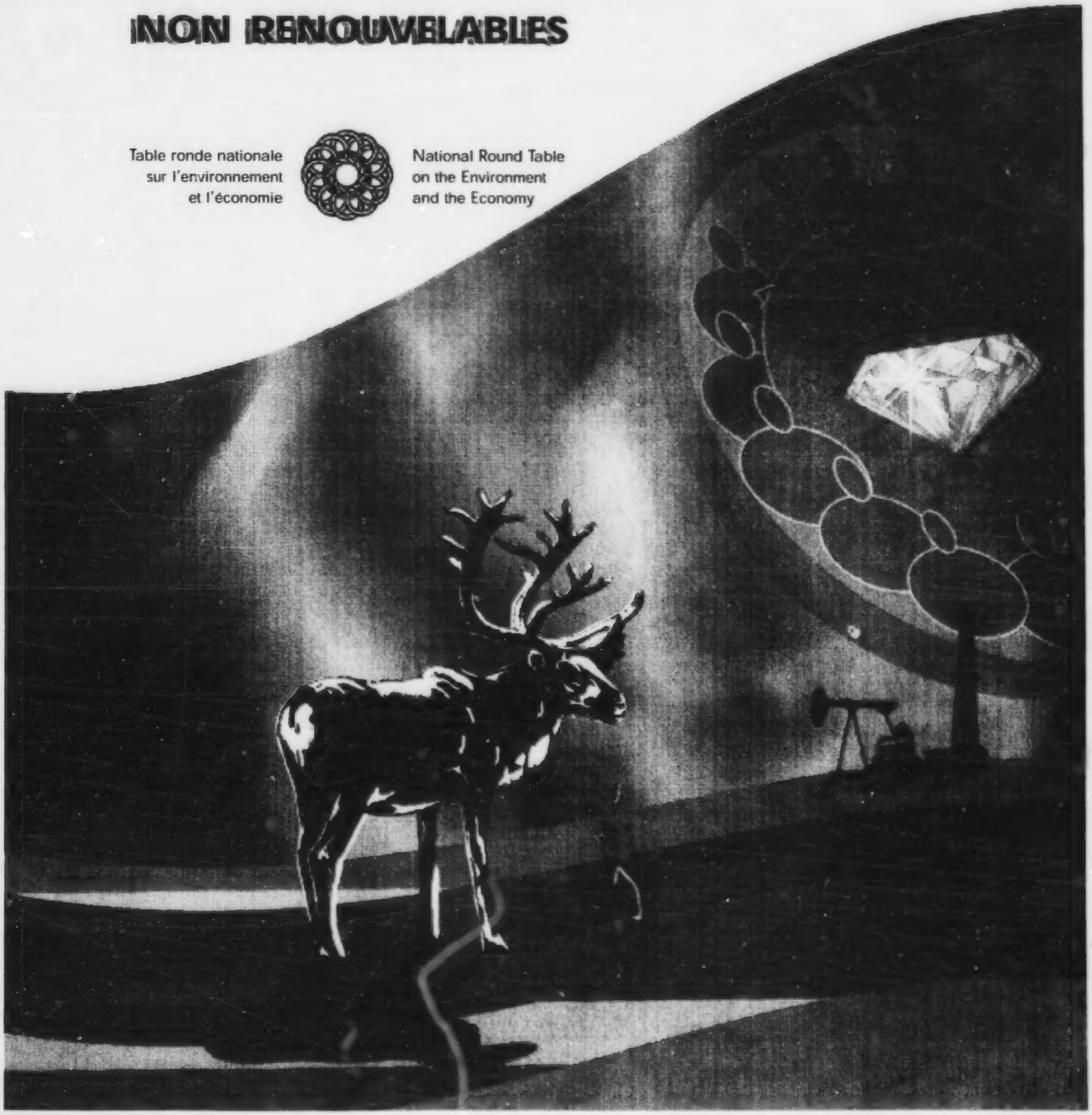
LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES NON RENOUVELABLES

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

National Round Table on the Environment and the Economy



101-06720/

Mandat

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable. Cet organisme a pour rôle particulier de définir les problèmes qui ont des conséquences à la fois environnementales et économiques, d'analyser ces conséquences, et de tenter de définir des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement.

Les travaux de la TRNEE ont pour principal dessein d'améliorer la qualité de l'élaboration de politiques environnementales et économiques en fournissant aux décideurs l'information nécessaire pour qu'ils puissent effectuer des choix éclairés qui permettront d'assurer un avenir viable pour le Canada. La TRNEE tente de remplir son mandat comme suit :

- en indiquant aux décideurs et aux leaders d'opinion le meilleur moyen d'intégrer les considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions;
- en sollicitant activement l'opinion des intervenants qui sont directement touchés par un problème et en offrant un lieu de rencontre neutre où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes et surmonter les obstacles qui entravent le développement durable;
- en analysant les faits et tendances de l'environnement et de l'économie dans le but de définir les changements qui favoriseront le développement durable au Canada;
- en recourant aux résultats de la recherche et de l'analyse, en particulier des consultations à l'échelle nationale, pour tirer des conclusions quant à l'état du débat sur l'environnement et l'économie.

Les rapports de la nouvelle série de la TRNEE « L'État du débat » présentent une synthèse des résultats des consultations menées auprès des intervenants sur les débouchés qui pourraient s'offrir au développement durable. Ils présentent également de manière sommaire l'ampleur du consensus et les motifs de divergence. Ils étudient en outre les conséquences de l'action ou de l'inaction, et préconisent des mesures précises que certains intervenants peuvent prendre pour promouvoir le développement durable.

Liste des membres

Président :
Le Dr Stuart Smith
Président
ENSYN Technologies Inc.

Vice-présidente
Lise Lachapelle
Présidente et Chef de la direction
L'Association des produits forestiers du Canada

Vice-présidente
Elizabeth May
Directrice générale
Sierra Club du Canada

Paul G. Antle
Vice-président
Opérations Thermal
M-I Drilling Fluids

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Lise Brousseau
La Prairie, Québec

Patrick Carson
Nobleton, Ontario

Douglas B. Deacon
Propriétaire
Trailside Café and Adventures

Terry Duguid
Président
Manitoba Clean Environment Commission

Sam Hamad, ing.
Vice-président
Industrie
Roche Ltée, Groupe conseil

Michael Harcourt
Associé principal
Sustainable Development Research Institute
University of British Columbia

Raymond E. Ivany
Président
Nova Scotia Community College

William H. Johnstone
Moose Jaw, Saskatchewan

Cindy Kenny-Gilday
Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest

Emery P. LeBlanc
Président
Groupe métal primaire
Vice-président exécutif
Alcan Aluminium Limitée

Patricia McCunn-Miller
Directrice des affaires
environnementales et réglementaires
PanCanadian Petroleum Limited

Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe Foundation

Joseph O'Neill
Hanwell, Nouveau-Brunswick

Florence Robart
Pointe-du-Chêne, Nouveau-Brunswick

Angus Ross
Scarborough, Ontario

Irene So
Vice-présidente et
gestionnaire-associée de portefeuille
RBC Dominion Securities

John Wiebe
Président-directeur général
GLOBE Foundation of Canada
et Président-directeur général
Fondation Asie Pacifique du Canada

Judy G. Williams
Associée
MacKenzie Fujisawa Brewer Stevenson

Directeur général et premier dirigeant
David J. McGuinty

Table des matières

Mandat i

Liste des membres iii

Avant-propos xi

Préface xiii

Groupe de travail de la TRNEE sur les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables xiii

Sommaire xv

1. Introduction 1

Mise en valeur des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. — Ampleur des débouchés 6
Exploitation minière 7
Le pétrole et le gaz 9
Résumé — Une ère nouvelle pour l'exploitation des ressources non renouvelables 11
Les collectivités autochtones dans les T.N.-O. — Contexte environnemental, culturel, social et politique 13
Les collectivités autochtones et la terre 13
Perspectives culturelles 15
Enjeux sociaux dans les collectivités autochtones 15
Évolution politique 18
Résumé — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans la perspective des collectivités autochtones 19
Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables — Origines, développement et objectif 19

2. Vers des collectivités autochtones viables — Une vision pour 2010–2025 21

Récapitulation des indicateurs de durabilité 23
Rapport d'étape sur les indicateurs de durabilité 24
Le rôle du développement des ressources non renouvelables 26
Éléments précis de la vision de la TRNEE 28
Partenariats et coopération 29
Investissement stratégique 30
Mise en œuvre de la vision — Contexte politique 32

3. Les Territoires du Nord-Ouest en transition 33

Les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale 36
Dévolution de pouvoirs aux gouvernements Nordiques 37
Nécessité d'intervenir immédiatement 37

4. Gestion des impacts cumulatifs 39

L'importance de la gestion des impacts cumulatifs 42
Obstacles à la gestion des impacts cumulatifs 43
Exigences d'une gestion fructueuse des impacts cumulatifs 44
Coordination et regroupement des initiatives existantes 44
Respect des offices et mécanismes instaurés par la voie des ententes de règlement sur les revendications territoriales et mise en œuvre de la législation 44
Intégration des connaissances autochtones traditionnelles 45
Étude des effets socio-économiques 45
Définition des objectifs, des critères et des seuils 45
Initiatives et propositions récentes 45
Mise en œuvre de la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. — Recommandations de la TRNEE 47
Financement du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs 47
Assurer la continuité de l'étude West Kitikmeot/Slave 49

5. Le climat d'investissement pour l'exploitation des ressources non renouvelables 51

L'importance d'un climat favorable aux investissements 53
Obstacles à l'investissement dans l'exploitation des ressources non renouvelables 53
Amélioration du climat d'investissement et de développement économique — Recommandations de la TRNEE 54
Financement supplémentaire pour les offices en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* 54
Renforcer la capacité du Nord en matière d'établissement de cartes géoscientifiques et géologiques 58
Nouvelle formule de financement pour l'aménagement des infrastructures 60
Dégrèvement fiscal pour les investissements dans le Nord — Divergences parmi les principaux acteurs 62

6. Renforcement des capacités 67

L'importance d'accroître la capacité des Autochtones 69
Obstacles au renforcement des capacités 70
Conditions de réussite du renforcement des capacités 71
Produire des inventaires de ressources humaines et des évaluations de besoins 71
Définir les rôles et les responsabilités 71
Assurer la prise d'initiatives de renforcement des capacités en temps et lieu 72
Fournir un enseignement et une formation communautaires 73

Renforcer la culture autochtone 73
Relier le renforcement des capacités aux exigences des avantages industriels 74
Réaliser des investissements stratégiques 74
Propositions et initiatives récentes 75
Regain de leadership pour le renforcement des capacités — Recommandations de la TRNEE 77
Un maître d'œuvre du renforcement des capacités autochtones à l'échelon territorial 78
Promouvoir le renforcement des capacités à l'échelon régional et communautaire par la voie du Forum intergouvernemental 79
Programme de sensibilisation visant à placer l'éducation et la formation sur un piédestal dans les collectivités autochtones 80
Améliorer l'alphabétisation, l'éducation et la formation des adultes 82
Forum de renforcement des capacités parrainé par la TRNEE 83

7. Consultation 85

L'importance de la consultation 87
Obstacles à une véritable consultation 88
Exigences d'une consultation positive 88
Consulter tôt et consulter souvent 88
Clarifier les attentes entre les parties 89
Tenir compte des différences culturelles et linguistiques 90
Financer la participation des Autochtones à la consultation 90
Propositions et initiatives récentes 90
Financement de la participation aux mécanismes de consultation — Recommandations de la TRNEE 91
Poursuite du programme provisoire d'aide à la gestion des ressources (IRMA) 91
Mécanisme de financement de consultation sur des projets d'envergure 92

8. La viabilité des collectivités autochtones à long terme 93

Répartition des retombées, diversification économique et épuisement des ressources 95
La diversification économique et les avantages à long terme de l'exploitation des ressources non renouvelables — Recommandations de la TRNEE 96
Fonds d'épargne et de diversification économique 96
Prise de participation des Autochtones 98

9. Le système du «libre-accès» — Divergence parmi les principaux acteurs 103

Critique du libre-accès 106
La réaction 109
Perspectives autochtones 109
Libre-accès — La position de la TRNEE 110

10. Conclusion 111

Annexes 115

A : Participants du programme 117
B : Documents de recherche préparés pour la TRNEE 123
C : Initiatives complémentaires importantes 125

Notes de référence 129

Références photographiques

Page	Références photographiques
4	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
5	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
7	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
8	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
9	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
11	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
12	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
16	Siobhan Arnott, conseillère en politiques, TRNEE
25	Siobhan Arnott, conseillère en politiques, TRNEE
26	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
27	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
29	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
30	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
31	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
43	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
44	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
46	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
55	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
56	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
59	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
61	Carolyn Cahill, conseillère en politiques, TRNEE
63	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
71	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
72	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
73	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
75	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
76	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
78	Joe O'Neill, membre de la TRNEE
81	Joe O'Neill, membre de la TRNEE
89	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
96	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
97	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
98	Joe O'Neill, membre de la TRNEE
106	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques
107	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
108	Kevin O'Reilly, directeur de la recherche, Comité canadien des resources arctiques

Territoires du Nord-Ouest
Région visée par l'entente d'principe
Sahtu
Yukon
Colombie-Britannique
Alberta
Saskatchewan
SACHS HARBOUR
HOLMAN
TUKTOYAKTUK
PAULATUK
COLVILLE LAKE
FORT GOOD HOPE
NORMAN WELLS
DELINE
TULITA
WRIGLEY
JEAN MARIE RIVER
FORT SIMPSON
FORT PROVIDENCE
FORT RESOLUTION
KAKISA
HAY RIVER
TROUT LAKE
Zones de revendications territoriales résolues
Zones de revendications territoriales non résolues
Mine de diamant
Gaz
Pétrole
* En cours d'examen environnemental
Source : Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Note : Carte présentée comme aide visuelle seulement

Avant-propos

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a mis sur pied le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables pour examiner les principaux enjeux concernant la viabilité des collectivités autochtones qui participent à l'exploration des ressources minières, pétrolières et gazières, et au développement dans le Nord canadien, ou qui sont touchées par ces activités. À titre de président de la TRNEE, j'ai le plaisir de présenter ce rapport de la série « Débats », qui expose en détail les conclusions du Programme. Ce rapport s'inspire de consultations auprès de plus de 300 acteurs principaux dans le domaine et de recherches qui ont, d'une part, analysé l'ampleur des débouchés pour l'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et, d'autre part, exploré les défis et possibilités, au sein des T.N.-O., sur le plan réglementaire, social, environnemental, stratégique et fiscal.

La TRNEE a eu recours à la méthode de l'étude de cas pour ce Programme, en se concentrant sur les T.N.-O., parce que ce territoire illustre particulièrement bien une série de questions complexes qui touchent les collectivités autochtones dans l'ensemble du Canada. Cette méthode d'étude de cas sert à orienter plus étroitement les travaux de la TRNEE, et non pas à en restreindre l'applicabilité. La TRNEE s'attend à ce que ses constatations et recommandations trouvent écho dans les trois territoires du Nord et, en fait, partout au Canada où il existe des possibilités de promouvoir la durabilité économique, sociale, culturelle et environnementale des collectivités autochtones par la voie d'une exploitation prudente des ressources non renouvelables. Grâce à une forte présence dans le Nord du Canada, ce pays pourra s'attaquer directement aux menaces à sa souveraineté en respectant ses engagements visant à protéger l'écosystème fragile de l'Arctique, à renforcer la sécurité dans le Nord, à promouvoir un développement économique durable dans cette région et à s'attaquer aux problèmes sociaux auxquels se heurtent les populations autochtones du Nord.

La documentation de référence et les recommandations présentées visent à sensibiliser le lecteur aux problèmes environnementaux, économiques et sociaux auxquels les principaux acteurs devront s'attaquer au cours des 10 à 25 prochaines années pour contribuer à bâtir des collectivités autochtones viables économiquement, tout en garantissant l'intégrité écologique de l'environnement, et la préservation intégrale de la culture et des structures sociales autochtones.

Stuart L. Smith, M.D.
Président, TRNEE

Préface

Le présent rapport, *Les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables*, constitue le sixième rapport de la série « Débats » de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE). Ce rapport, qui s'inspire des recherches et des consultations menées auprès des principaux acteurs dans les Territoires du Nord-Ouest, expose cinq domaines stratégiques importants dans lesquels ces acteurs pourraient intervenir pour veiller à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables contribue à l'édification des collectivités autochtones durables au cours des 10 à 25 prochaines années. Le présent rapport se veut un outil de référence pour quiconque s'intéresse à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions touchant l'exploitation des ressources non renouvelables et la viabilité des collectivités autochtones dans l'ensemble du Nord canadien.

Groupe de travail de la TRNEE sur les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables

Coprésidente du Groupe de travail
Cindy Kenny-Gilday
Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest

Coprésident du Groupe de travail
Joseph O'Neill
Hanwell, Nouveau-Brunswick

Larry Aknavagik
Président
Nunavut Environmental Impact Review Board

Ted Blondin
Négociateur des revendications territoriales
Conseil des Dogrib assujettis au Traité nº 11

Allan Brue
Administrateur
Operating Engineer's (Local 115)
Joint Apprenticeship and Training Plan

Violet Camsell-Blondin
Contrôleur des finances
Conseil des Dogrib assujettis au Traité nº 11

Bill Carpenter
Directeur régional des Territoires du Nord-Ouest
Région arctique
Fonds mondial pour la nature
Campagne pour les espèces menacées de disparition

Randy Dahlman
(ancien) Directeur
Exploration et développement — Bassin de la Liard
Chevron Canada Resources

Jim Excell
Président
EKATI™ Diamond Mine

Charlie Furlong
Chef
Bande indienne d'Aklavik

Andrew Gamble
(ancien) Secrétaire du Cabinet
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Robbie Keith
Elora, Ontario

Pierre LeBlanc
Diavik Diamond Mines Inc.

Lynn Lehr
Agent foncier principal
Western Canada Business Unit
Chevron Canada Resources

Patricia McCunn-Miller
Directrice générale
Affaires environnementales et réglementaires
PanCanadian Petroleum Limited

David J. McGuinty
Directeur général et premier dirigeant, TRNEE

James R. Moore
Sous-ministre adjoint
MAINC

Gabriela Spanling
Sous-ministre adjointe
Affaires intergouvernementales
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Harley Trudeau
Sous-ministre adjoint par intérim
Affaires intergouvernementales
Ministère du Conseil exécutif
Gouvernement du Yukon

Leslie Whitty (suppléant)
Directeur
Direction de l'environnement et des ressources renouvelables
MAINC

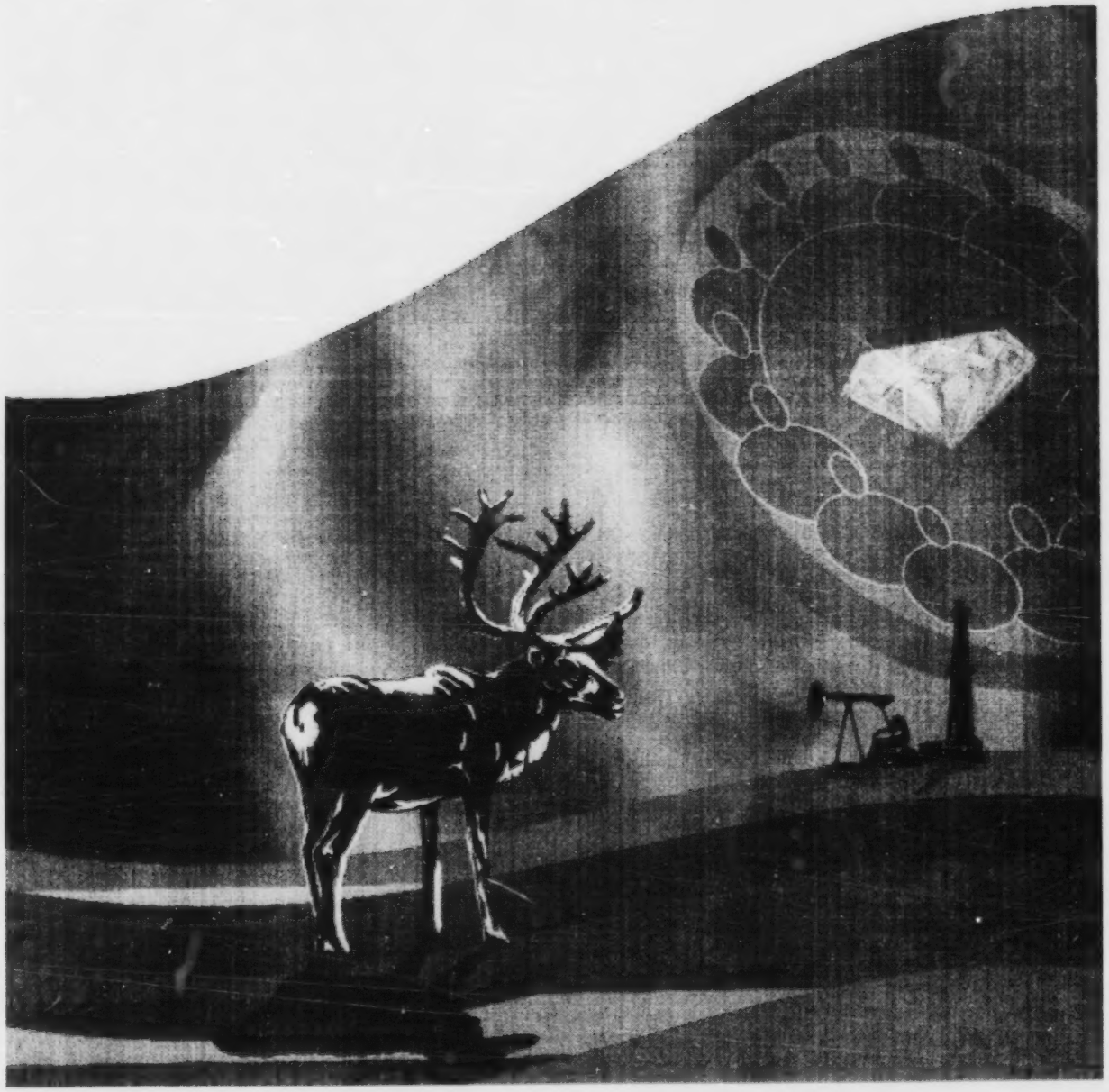
Doug Willy
(ancien) Vice-président
Affaires communautaires et gouvernementales
Diavik Diamond Mines Inc.

Scott Wroniuk
Directeur de l'exploitation
BP Gas and Power Canada

Personnel

Siobhan Arnot
Conseillère en politiques

Sommaire



La mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord du Canada présente des débouchés énormes pour les collectivités autochtones et les autres populations Nordiques. Dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.), par exemple, tout indique que les mines de diamant et la production de gaz naturel ont ouvert une ère nouvelle d'exploitation des ressources. Les conditions du marché et les richesses en ressources déjà découvertes et potentielles laissent entendre que la production à long terme de ces deux produits de base est de l'ordre du probable. Les mines de diamant seront tout particulièrement source d'emplois directs et indirects pour les populations Nordiques. Le potentiel d'exploitation du gaz fera un autre bond en avant avec la construction d'un pipeline qui permettra d'acheminer le gaz du delta du Mackenzie vers les marchés du Sud. Le gaz et le diamant produiront des recettes de plusieurs milliards de dollars qui découleront des taxes et des redevances au cours d'un échéancier de 10 à 25 ans.

Les avantages économiques de l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord se feront sentir dans l'ensemble du Canada. Le potentiel d'emplois directs, de débouchés économiques indirects, et l'apport de recettes publiques sont particulièrement importants pour la population des territoires Nordiques. Tandis que l'ampleur des débouchés n'est pas assez grande pour résoudre tous les problèmes économiques du Nord, il ne fait aucun doute que les ressources non renouvelables peuvent susciter le développement économique dans une région du pays qui souffre d'un sous-développement chronique et qui dépend lourdement du secteur public.

Ces débouchés sont toutefois assortis de risques qui pourraient s'avérer élevés. Ces risques sont particulièrement effrayants pour les collectivités autochtones qui continuent de subir la détérioration de l'environnement et la dislocation sociale provoquées par les projets passés et par la forte expansion du secteur des ressources. Il arrive trop souvent que les retombées profitent au Sud, alors que le coût à long terme continue d'accabler le Nord.

Les collectivités autochtones sont profondément attachées à la terre, tant sur le plan social que culturel et spirituel. Un grand nombre d'Autochtones exploitent les ressources renouvelables et comptent sur la terre pour leur subsistance. Les collectivités autochtones prennent donc très au sérieux la menace que représente éventuellement l'exploitation des ressources non renouvelables pour l'environnement.

Dans une perspective culturelle, les collectivités autochtones se sentent déchirées entre deux mondes, face à la perspective d'une exploitation accrue des ressources non renouvelables. Les Autochtones considèrent leur culture, leurs traditions, leur langue et leur mode de vie comme uniques et précieux. La préservation des valeurs est indispensable au bien-être individuel et collectif. En même temps, un grand nombre d'Autochtones souhaitent le développement et les débouchés qui l'accompagnent. Ils ressentent le besoin de retourner aux racines traditionnelles pour y puiser des forces, tout en tentant de relever les nouveaux défis qui découlent d'un contact économique, social et culturel plus étroit avec la société allochtone.

Les Autochtones font également face à une série redoutable de défis sociaux quand ils envisagent un avenir qui comporte l'exploitation des ressources non renouvelables. Des collectivités autochtones souffrent de graves problèmes sociaux tels que la toxicomanie et l'alcoolisme, la passion du jeu, la violence conjugale et les mauvais traitements infligés aux enfants. Les niveaux d'alphabétisation et d'instruction de base sont de loin inférieurs à la moyenne nationale. Le chômage est élevé, surtout chez les jeunes, et les niveaux de revenus baissent proportionnellement. Ces problèmes entravent sérieusement la participation intégrale aux débouchés économiques qu'offre maintenant l'exploitation des ressources non renouvelables. Ils sont aussi des symptômes de la perturbation sociale et culturelle, et de la marginalisation économique provoquées par le contact avec la société allochtone.

En 1998, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a lancé le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. Ce programme avait pour but d'explorer la relation entre les collectivités autochtones et la mise en valeur des ressources non renouvelables dans la perspective du développement durable. Le mandat de la TRNEE, qui consiste à définir, à expliquer et à promouvoir les « principes et pratiques de développement durable » convenait bien, de toute évidence, aux aspirations des collectivités autochtones. Les collectivités autochtones Nordiques sont là pour rester. Pour que les collectivités autochtones demeurent fidèles à leurs origines et à leur destin, elles *doivent* être durables. Le défi auquel elles se heurtent maintenant consiste à atteindre la durabilité en tenant compte des réalités sociales, économiques et politiques du Nord du Canada. Comme l'exploitation des ressources non renouvelables joue un rôle crucial dans la forme que prennent toutes ces réalités, le défi du développement durable pour les collectivités autochtones est indissociable de celui qui consiste à définir comment elles sont liées à l'exploitation des ressources, maintenant et dans l'avenir.

L'examen que fait la TRNEE de l'exploitation des ressources non renouvelables et de la viabilité des collectivités autochtones mise beaucoup sur l'expérience des Autochtones, des pouvoirs publics, des exploitants des ressources et d'autres intervenants dans les T.N.-O. Les questions sous-jacentes ne se bornent pas néanmoins à une région du pays. Les T.N.-O. ont été retenus pour une étude de cas parce qu'ils illustrent particulièrement bien une série de problèmes complexes qui touchent les collectivités autochtones dans l'ensemble du Canada. Cette optique de l'étude de cas a été adoptée pour canaliser l'orientation des travaux de la TRNEE, et non pas pour en restreindre l'applicabilité. La TRNEE espère et compte bien que ses conclusions et recommandations auront un écho dans les trois territoires Nordiques, et en fait partout ailleurs au Canada où il existe des possibilités de promouvoir la viabilité économique, sociale, culturelle et environnementale des collectivités autochtones grâce à une exploitation prudente des ressources non renouvelables. Plus précisément, la TRNEE est d'avis que les principales questions traitées dans ce rapport sont tout aussi pressantes au Yukon et au Nunavut. Pour la quasi totalité des recommandations formulées dans ce rapport qui ont trait aux T.N.-O., on peut arguer de manière convaincante qu'il faudrait prendre et financer des initiatives parallèles dans les deux autres territoires. Enfin, on peut soutenir qu'en imposant une forte présence dans le Nord, le Canada peut contrer directement les menaces à sa souveraineté en respectant ses engagements de protéger l'écosystème de l'Arctique, si fragile, d'améliorer la sécurité dans le Nord, de favoriser le développement économique de cette région, et de s'attaquer aux problèmes sociaux auxquels se heurtent les Autochtones dans le Nord.

Pour la TRNEE, l'examen poussé de ces questions qui revêtent une importance critique s'inspire de sa vision de collectivités autochtones viables. Cette vision définit la vitalité économique, l'intégrité environnementale, le bien-être social et culturel, l'équité et le contrôle exercé sur les ressources naturelles comme indicateurs clés de la durabilité. Si l'on évalue la situation actuelle des collectivités autochtones dans le Nord du Canada à l'aide de ces indicateurs, le besoin de réaliser des progrès marquants est manifeste.

La TRNEE a également examiné avec soin le rôle des ressources non renouvelables dans l'approfondissement de son analyse de collectivités autochtones viables. L'exploitation des ressources non renouvelables n'est manifestement pas une panacée pour le Nord en général, ni pour les collectivités autochtones en particulier. Les initiatives visant à promouvoir l'activité dans les secteurs des ressources non renouvelables devraient s'inscrire dans une stratégie plus générale axée sur la diversification économique et dans une gestion minutieuse des richesses précieuses du Nord — et éventuellement inépuisables — que constituent les ressources naturelles

renouvelables. Néanmoins, la décision de la TRNEE de se pencher sur l'exploitation des ressources non renouvelables sous-entend qu'elle croit qu'à ce stade de l'histoire du Nord du Canada, les secteurs minier, pétrolier et gazier peuvent offrir un soutien économique essentiel à la viabilité à long terme des collectivités autochtones.

Si la mise en valeur des ressources non renouvelables doit déboucher sur un avenir durable pour les collectivités autochtones, des améliorations précises s'imposent pour tous les indicateurs de durabilité de la TRNEE. Les recommandations de la TRNEE visent à atteindre cet objectif. De manière plus générale, elles reflètent deux thèmes qui ont été évoqués à plusieurs reprises tout au long des travaux du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. Premièrement, les conditions requises pour pouvoir bâtir des collectivités autochtones viables ne peuvent être rassemblées que par des efforts concertés des pouvoirs publics, des Autochtones, de l'industrie et d'autres acteurs principaux. Des partenariats officiels et une coopération officieuse s'imposent. Deuxièmement, des investissements stratégiques sont nécessaires dans plusieurs domaines clés. L'emploi de ce terme pour décrire les initiatives de financement n'est pas un hasard. Le potentiel économique de l'exploitation des ressources non renouvelables et l'orientation vers des secteurs où des avantages tangibles peuvent se concrétiser devraient garantir que les dépenses recommandées par la TRNEE seront source de profits nets pour les populations Nordiques et pour tous les Canadiens.

La vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones viables fournit l'assise d'une série de recommandations précises. La TRNEE est pleinement consciente que ces propositions doivent être envisagées sur la toile de fond de changements spectaculaires qui s'opèrent dans le paysage politique des territoires Nordiques du Canada. L'évolution sur deux plans en particulier définira le contexte dans lequel la vision de la TRNEE se concrétisera. Premièrement, la négociation et la mise en œuvre d'ententes d'autonomie et de règlement sur les revendications territoriales revêtent une importance fondamentale pour les collectivités autochtones dans l'ensemble de la région Nordique, et auront des conséquences politiques et économiques directes pour toutes les populations Nordiques. Deuxièmement, des changements de fond dans la gouvernance découleront de la dévolution des pouvoirs par le gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux et autochtones. La TRNEE appuie fortement l'orientation des initiatives actuelles dans ces deux domaines et incite toutes les parties concernées à effectuer ce travail aussi rapidement que possible. Ces changements en cours ne devraient toutefois pas entraver l'intervention immédiate au chapitre de questions politiques ayant trait à la mise en valeur des ressources non renouvelables et à la viabilité des collectivités autochtones. La TRNEE recommande une intervention immédiate dans cinq domaines clés.

1. Gestion des effets cumulatifs

Au cours des consultations de la TRNEE, la gestion des effets cumulatifs a été définie comme étant indispensable au développement durable des collectivités autochtones dans les régions Nordiques du Canada. Les risques majeurs qui découlent de l'exploitation des ressources non renouvelables dans l'avenir découleront sans doute des incidences cumulatives environnementales, sociales et culturelles des programmes multiples d'exploration, des mines, des installations et des pipelines de pétrole et de gaz, en même temps que du réseau routier et d'autres infrastructures nécessaires pour soutenir ces projets. Assurer le développement durable des collectivités autochtones exige une stratégie concertée pour faire face à ces effets cumulatifs.

La gestion des effets cumulatifs n'est pas une tâche simple. Par définition, elle exige une attention sur les incidences des projets et activités multiples qui pourraient se dérouler dans une vaste région géographique au cours d'une longue période. Ces projets et activités sont à leur tour souvent soumis à une variété de mécanismes de planification et de réglementation. Le manque de données et l'incertitude scientifique qui entoure les relations de cause à effet sont des problèmes courants dans la gestion des effets cumulatifs. L'incertitude concernant les objectifs à atteindre est également fréquente. Les mécanismes permettant d'identifier et de concilier les intérêts parfois contradictoires qui pourraient être touchés par les décisions de gestion n'existent peut-être pas.

La gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O. doit porter sur l'ensemble de ces problèmes généraux. En outre, la fragilité environnementale des régions Nordiques et les caractéristiques distinctives sociales et culturelles des T.N.-O. présentent des défis particuliers pour la gestion des effets cumulatifs. Le contexte institutionnel connaît également une évolution rapide. De nouveaux organismes et mécanismes de gestion des

ressources ont été créés et ne font que commencer à développer la capacité institutionnelle nécessaire pour s'acquitter de leur mandat. De manière plus générale, le règlement et la mise en œuvre des ententes de revendications territoriales et des ententes d'autonomie, ainsi que la perspective d'une dévolution accrue des pouvoirs modifient grandement la structure générale de la gouvernance. Les T.N.-O. présentent ainsi un milieu complexe et fertile en échanges pour la gestion des effets cumulatifs.

Le succès de la gestion des effets cumulatifs dans le Nord exigera des mesures pour coordonner et fusionner un vaste éventail de mécanismes et de programmes existants ayant trait à la collecte des données de base, à la surveillance, à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources, et à la réglementation propre à certains projets. En même temps, elle doit respecter les dispositions institutionnelles et les mécanismes décisionnels établis par la voie des ententes d'autonomie et de règlement des revendications territoriales et la législation régissant la mise en œuvre de ces ententes. Les connaissances traditionnelles autochtones doivent être intégrées à la gestion des effets cumulatifs, et il faut aussi se pencher sur les effets socio-économiques. Des objectifs, des points de repère et des seuils s'imposent pour orienter la recherche, la surveillance et la prise de décisions.

Plusieurs initiatives importantes ayant trait à la gestion des effets cumulatifs sont actuellement en cours dans les T.N.-O. Les plus importantes de ces initiatives sont l'effort concerté des gouvernements fédéral et territoriaux, des organismes et gouvernements autochtones, de l'industrie, des groupes de protection de l'environnement, ainsi que de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour élaborer le Cadre de gestion et d'évaluation des effets cumulatifs (CEAM Framework). La conception de ce Cadre est en cours, avril 2001 étant la date butoir pour sa mise en œuvre. La TRNEE, qui appuie fortement ce Cadre, formule deux recommandations pour favoriser le succès de sa mise en œuvre :

1 ***Le gouvernement du Canada devrait accorder, sur une période de six ans, la somme totale de 25,8 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministère de l'Environnement aux fins d'achever l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre stratégique intégré de gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O. Cette somme comprend :***

i) ***une somme totale de 800 000 $ pour permettre au groupe de travail chargé de la gestion et de l'évaluation des effets cumulatifs dans les T.N.-O. de présenter aux ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de l'Environnement un Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs complet et global, et un plan d'action d'ici à la fin de l'exercice financier 2001–2002;***

ii) ***une somme totale de cinq millions de dollars par an pendant cinq ans pour permettre la mise en œuvre du cadre CEAM, notamment le Programme de surveillance des effets cumulatifs de la vallée du Mackenzie (au coût annuel de trois millions de dollars), les plans d'action pour les régions de North Slave et du Deh Cho et des vérifications quinquennales (y compris des rapports sur l'état de l'environnement), ainsi que pour répondre aux besoins des organismes qui jouent un rôle déterminant dans la surveillance et la gestion des effets cumulatifs. Ce niveau de financement devrait être réévalué au bout de cinq ans.***

2 ***Les partenaires de l'étude de West Kitikmeot/Slave (WKSS) doivent assurer la poursuite des travaux de recherche en cours qui sont entrepris par la WKSS pour appuyer l'évaluation et la surveillance des effets cumulatifs en fournissant le financement nécessaire pour soutenir toute mesure provisoire qui sera mise en place pendant la période de transition s'échelonnant entre la fin du mandat de la WKSS (avril 2001) et la relève d'un organisme ou d'une initiative apte à poursuivre cette recherche. Le choix de cet organisme ou initiative sera opéré par la voie de consultations auprès des partenaires de la WKSS, du cadre CEAM et du Programme général de surveillance du Nunavut.***

2. Le climat d'investissement pour la mise en valeur des ressources non renouvelables

La première difficulté pour une stratégie qui mise sur la mise en valeur des ressources non renouvelables aux fins de promouvoir la durabilité consiste à garantir que l'activité économique dans les secteurs des ressources se poursuive à long terme. Il est vrai que la vigueur du cours des produits de base et le potentiel minier du

Nord ont été des incitatifs puissants pour l'exploration et le développement dans les secteurs du diamant, du pétrole et du gaz au cours des dernières années. Il n'en demeure pas moins que les régions Nordiques du Canada doivent se livrer à la concurrence sur un marché mondial pour trouver les capitaux d'investissement nécessaires à l'exploitation des ressources non renouvelables. La TRNEE croit que des mesures stratégiques importantes peuvent et devraient être adoptées pour contribuer à assurer le dynamisme soutenu des secteurs des ressources non renouvelables du Nord. La considération finale est que, si les entreprises n'ont pas la volonté d'investir dans le Nord, la promesse d'avantages à long terme demeure une simple promesse.

Les interventions nécessaires pour surmonter les obstacles actuels à l'investissement dans l'exploitation des ressources non renouvelables sont de deux ordres. Premièrement, il faut de toute urgence que le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux, les organismes et les gouvernements autochtones, l'industrie et d'autres intervenants conjuguent leurs efforts pour améliorer l'efficacité et l'efficience des régimes réglementaires qui régissent l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord du Canada. Deuxièmement, il faut uniformiser les règles du jeu dans plusieurs autres domaines où le Nord est désavantagé par rapport aux autres territoires ou provinces quand il s'agit d'obtenir sa part des investissements. Pour régler ces questions, la TRNEE propose quatre recommandations visant à améliorer le climat d'investissement dans les T.N.-O. et dans l'ensemble des régions Nordiques du Canada. Ce rapport résume également des points de vue opposés sur la cinquième option, à savoir la création d'un crédit d'impôt à l'investissement pour le Nord. Les quatre recommandations de la TRNEE sont les suivantes :

3 ***Le gouvernement du Canada devrait octroyer au moins 2,2 millions de dollars par an (y compris 500 000 $ pour le financement de participation) aux fins de permettre au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'assurer à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie un financement qui s'échelonnerait sur plusieurs années et qui garantirait que ledit Office puisse s'acquitter de son mandat et fournir un financement de participation au cours des évaluations environnementales et des études d'incidences environnementales. Ce niveau de financement devrait être réévalué au bout de cinq ans.***

4 ***Il y aurait lieu de modifier la*** Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie ***pour y ajouter une exigence propre au financement de participation.***

5 ***Le gouvernement du Canada devrait s'engager à fournir une somme de dix millions de dollars, pendant dix ans, au ministère des Ressources naturelles (Commission géologique du Canada) et au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (au profit du C.S. Lord Northern Geoscience Centre), aux fins de créer une base de données intégrée et accessible pour les T.N.-O.***

6 ***Conscient qu'un investissement stratégique dans les infrastructures du Nord profite non seulement aux populations Nordiques, mais aussi à l'ensemble des Canadiens, le gouvernement du Canada ne devrait pas recourir à la formule par habitant pour le financement des infrastructures dans le but de répondre aux besoins urgents du Nord. En particulier, la TRNEE recommande que le gouvernement du Canada réserve un bloc de financement qui serve à une allocations soumise à un seuil minimum et qu'il répartisse ensuite le reste selon une formule d'allocation par habitant.***

3. Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités est le défi majeur qui se pose aux collectivités autochtones du Nord. Les consultations de la TRNEE ont défini avec constance le manque de capacités autochtones comme un obstacle majeur à la maximisation des avantages découlant de la mise en valeur des ressources non renouvelables.

Le renforcement des capacités autochtones commence par l'amélioration du niveau de base d'alphabétisation et des progrès dans l'éducation. Les Autochtones ont également besoin de programmes de formation et d'apprentissage afin de tirer parti des nombreux débouchés offerts par les secteurs des ressources non renouvelables. Les compétences en administration, en gestion et en entreprenariat sont indispensables à l'autonomie économique, à l'autonomie politique et à la capacité de gérer à la fois les débouchés et les risques associés à la mise en valeur des ressources. L'autonomie fonctionnelle dans des domaines tels que la gestion de l'argent, l'orientation professionnelle et la communication interculturelle est également requise du fait que les Autochtones font la transition vers une économie de

salaires. Enfin, la transférabilité et la diversification des compétences sont importantes pour garantir la capacité des collectivités à long terme, surtout depuis que des projets individuels ont une durée déterminée et que les secteurs des ressources non renouvelables sont sujets à des cycles de forte expansion et de récession, et que ce n'est pas tout le monde qui veut travailler dans les secteurs des ressources non renouvelables.

Le renforcement de la capacité des collectivités autochtones dans le Nord se heurte à six obstacles principaux. Le premier a trait au manque de coordination entre les programmes et les initiatives. Deuxièmement, de nombreux programmes existants du renforcement des capacités ne sont pas suffisamment axés sur les débouchés offerts par la mise en valeur des ressources non renouvelables. Troisièmement, il arrive trop souvent que les besoins et les circonstances des personnes qui vivent dans les collectivités autochtones ne bénéficient pas d'une attention suffisante. Quatrièmement, les fonds consacrés au renforcement des capacités ne suffisent pas à répondre aux besoins actuels et escomptés. Cinquièmement, nombre de collectivités autochtones et certains chefs autochtones sous-estiment la valeur de la formation et de l'enseignement scolaires. Enfin, une forte proportion de la population autochtone adulte n'a pas le niveau d'instruction et d'alphabétisation de base qui lui permettrait d'être véritablement concurrentielle dans l'économie des salaires, même pour des postes de débutant.

Ces obstacles révèlent plusieurs aspects généraux où il y aurait place à l'amélioration dans le renforcement des capacités. Les inventaires de ressources humaines et les évaluations des besoins devraient être dressés à l'échelle régionale. Le rôle et les responsabilités des gouvernements, de l'industrie, des établissements d'enseignement et des collectivités autochtones pourraient être mieux définis. Dans la mesure du possible, il faudrait offrir aux collectivités autochtones le financement et l'accès à des programmes de formation avant l'amorce de l'exploitation des ressources non renouvelables. Il faudrait insister davantage sur l'éducation et la formation communautaires. Les programmes de renforcement des capacités devraient rehausser les valeurs de la culture autochtone et contribuer à la transition vers l'économie des salaires. Il faudrait également établir des liens entre les initiatives de renforcement des capacités des gouvernements et les programmes du secteur privé créés en vertu des exigences relatives aux retombées des projets ou des ententes socio-économiques.

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE n'a pas tenté d'examiner l'éventail complet des problèmes soulevés par le renforcement des capacités, et n'a guère plus élaboré une stratégie globale de renforcement des capacités. La TRNEE propose néanmoins cinq initiatives principales dans ce domaine pour promouvoir le développement durable des collectivités autochtones. Les recommandations de la TRNEE sont les suivantes :

7 ***Le Forum intergouvernemental, en consultation avec l'industrie et les autres parties intéressées, devrait nommer un maître d'œuvre indépendant pour un mandat de deux ans pour qu'il évalue l'état actuel du renforcement des capacités autochtones dans les T.N.-O., pour qu'il favorise une plus grande coopération et intégration entre les programmes de renforcement des capacités et, enfin, pour qu'il assure des synergies (c.-à-d. en termes de sources de financement existantes), et pour qu'il élabore et favorise de nouvelles initiatives.***

8 ***Le Forum intergouvernemental devrait promouvoir une optique communautaire et régionale du renforcement des capacités dans les T.N.-O. en jouant un rôle majeur de coordination et de soutien dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans régionaux de développement des ressources humaines.***

9 ***Le gouvernement du Canada devrait octroyer la somme de cinq millions de dollars à la création d'un programme triennal de sensibilisation, dirigé par le Premier ministre des T.N.-O., pour rehausser l'image de l'éducation et de la formation au sein des collectivités autochtones des T.N.-O. Le Premier ministre fera participer à ce programme de sensibilisation le Forum intergouvernemental, le maître d'œuvre indépendant, la Fondation nationale des réalisations autochtones (y compris 24 Autochtones de toutes les régions du Canada qui ont des réalisations remarquables à leur crédit), ainsi que l'industrie et le milieu des affaires.***

10 ***Le gouvernement du Canada devrait octroyer 60 millions de dollars à un programme dernier cri de formation pour adultes, qui s'amorcerait dans le sillage du lancement du programme de sensibilisation que propose la recommandation nº 9, aux fins d'améliorer l'alphabétisation, le recyclage au niveau secondaire, la formation en informatique et les compétences de base des Autochtones, hommes et femmes, âgés de 18 à 48 ans environ. Il faudrait confier la conception de ce programme aux meilleurs formateurs autochtones du Canada, et son administration à des experts employés par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O., conformément aux normes canadiennes les plus élevées qui s'appliquent à l'alphabétisation et au niveau de rendement scolaire secondaire.***

11 ***La TRNEE devrait réunir un forum de renforcement des capacités dans les trois mois suivant la publication du présent rapport pour rehausser l'image des questions de renforcement des capacités (notamment l'importance de l'alphabétisation de base et de la formation des adultes), pour promouvoir les partenariats et pour offrir une orientation précise au Forum intergouvernemental sur le mandat du maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités, sur les mesures à prendre pour soutenir la planification régionale du développement des ressources humaines et, enfin, pour repérer les sources de financement nouvelles ou déjà existantes.***

4. Consultation

Le besoin d'une consultation efficace avec les collectivités autochtones est une constante que l'on retrouve dans tous les efforts visant à maximiser les avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables. La consultation ouvre la porte à une participation significative des collectivités autochtones dans la prise de décisions. Pour l'industrie et le gouvernement, la consultation avec les collectivités autochtones est une exigence juridique et pratique de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord. La consultation est également la première étape à franchir pour instaurer la confiance et des partenariats qui soient bénéfiques à toutes les parties intéressées dans l'exploitation des ressources.

Une consultation efficace dans le Nord se heurte à plusieurs obstacles importants. La consultation intervient souvent trop tard dans le mécanisme décisionnel de l'exploitation des ressources et elle est trop précipitée, ce qui exerce des pressions indues sur les collectivités autochtones et sape la confiance nécessaire à des relations fructueuses. Ce problème est aggravé par le fait que les collectivités autochtones manquent souvent de ressources humaines et financières nécessaires pour participer efficacement à la consultation. Le rôle et les responsabilités de l'industrie, des pouvoirs publics et des organismes autochtones dans les mécanismes de consultation sont souvent mal définis, ce qui donne lieu à de l'incertitude, des retards et du mécontentement. Enfin, la culture et la langue autochtones ne sont parfois pas assez respectées dans les mécanismes de consultation.

La TRNEE a défini quatre principes qui orientent une consultation fructueuse. Premièrement, la consultation devrait se faire au début de la planification de la mise en valeur des ressources non renouvelables et devrait se poursuivre régulièrement par la suite. Deuxièmement, les parties devraient clarifier leurs attentes et leurs besoins dès le départ. Troisièmement, les mécanismes de consultation doivent tenir compte des différences de langue et de culture. Quatrièmement, un financement suffisant pour la participation des Autochtones aux mécanismes de consultation est indispensable. Les recommandations de la TRNEE, qui visent surtout ce quatrième principe, sont les suivantes :

12 ***Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait maintenir l'Interim Resource Management Assistance Program jusqu'à ce que toutes les revendications territoriales soient réglées dans les T.N.-O. Le Ministère devrait procéder à un examen et à un ajustement annuels du budget du programme pour garantir qu'il puisse s'acquitter comme il se doit de son mandat qui consiste à soutenir la participation autochtone aux consultations et aux autres processus dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées.***

13 ***Le gouvernement du Canada devrait instaurer un mécanisme de financement, qui se chiffrerait à 15 millions de dollars et qui s'échelonnerait sur trois ans, pour faciliter la participation des organismes et des gouvernements autochtones aux consultations relatives aux vastes projets d'exploitation des ressources non renouvelables dans les trois territoires Nordiques. Ce financement devrait être assuré avant le financement de participation accordé en vertu de l'évaluation et de la réglementation environnementales qui s'appliquent à ces projets.***

5. La viabilité des collectivités autochtones à long terme

Les Autochtones envisagent leur relation avec la terre comme avançant et reculant dans le temps au fil de nombreuses générations. Pour garantir que les collectivités autochtones soient véritablement viables, il faut se placer dans une perspective à long terme. Tandis que les ressources non renouvelables offrent un potentiel énorme pour soutenir le développement des collectivités autochtones viables, les consultations de la TRNEE ont cerné trois préoccupations principales à plus long terme. Ces préoccupations portent sur la répartition des avantages, la diversification économique et l'épuisement des ressources.

Les indicateurs de viabilité des collectivités autochtones établis par la TRNEE comprennent la référence explicite à l'équité — la juste répartition des coûts et avantages à l'intérieur des collectivités et parmi elles, entre les collectivités et les promoteurs, et parmi les divers intérêts économiques et les diverses générations. La mise en valeur des ressources non renouvelables ne cadre pas avec la vision qu'a la TRNEE de collectivités autochtones durables si elle aboutit à la création de collectivités nanties et mal nanties, ou si les avantages du développement échappent à certains groupes au sein des collectivités autochtones. La justice exige des mesures pour répondre aux besoins de ceux qui ne bénéficient pas des retombées économiques immédiates du développement.

La nécessité de diversifier l'assise économique pour les collectivités autochtones est une deuxième préoccupation. Peu importe à quel point l'avenir semble prometteur aujourd'hui pour les mines de diamant ainsi que pour les secteurs pétrolier et gazier, une stratégie étroite de développement durable est risquée à long terme. Les conditions économiques et commerciales évoluent au fil du temps, ce qui entraîne des cycles de forte expansion et de récession dans le secteur des ressources non renouvelables. La TRNEE reconnaît qu'il faudrait s'efforcer de diversifier l'assise économique de la durabilité pour que le bien-être des collectivités autochtones ne dépende pas entièrement d'un seul projet ou d'un seul secteur. L'exploitation des ressources non renouvelables peut et devrait fournir un appui tangible à ces efforts de diversification.

Une troisième préoccupation se résume à la question suivante : Que restera-t-il une fois que les ressources non renouvelables auront disparu? Même si une forte économie et des conditions favorables du marché au cours de nombreuses décennies atténuent les soubresauts du cycle de forte expansion et de récession, en fin de compte, les principaux dépôts miniers ainsi que les réserves pétrolières et gazières vont s'épuiser. En fait, le regain d'intérêt pour le pétrole et le gaz dans le Nord s'explique en partie par le déclin des réserves de l'Alberta. Plus le développement va se faire rapidement dans les T.N.-O., plus vite ce déclin inévitable dans les réserves va s'amorcer.

Le Programme des collectivités autochtones et de développement des ressources non renouvelables de la TRNEE n'est doté d'aucun mandat pour s'occuper des questions générales d'équité sociale ni pour proposer une stratégie générale de diversification économique pour les T.N.-O. Les consultations et les recherches menées par la TRNEE ont néanmoins examiné des économies et des fonds de diversification économique, ainsi que la détention d'intérêts autochtones dans les entreprises et les projets comme deux mécanismes qui présentent un potentiel réel de garantir que les activités d'exploitation minière, pétrolière et gazière d'aujourd'hui assureront une répartition équitable des bénéfices et favoriseront une plus grande diversification économique dans l'avenir. Sur cette base, la TRNEE recommande ce qui suit :

14 ***Toutes les parties du Forum intergouvernemental devraient explorer les options permettant d'attribuer une partie des recettes des ressources gouvernementales pour créer un fonds d'économies et de diversification économique, qui aurait pour but de favoriser la durabilité à long terme des collectivités autochtones et des T.N.-O. dans leur ensemble.***

15 ***Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait examiner tous les ans la demande de capitaux pour appuyer la participation financière des Autochtones dans l'exploitation des ressources non renouvelables du Nord, y compris dans les projets d'infrastructures, et devrait ajuster les niveaux de financement disponibles en conséquence pour assurer que les collectivités autochtones puissent garantir des participations en capital dans les projets d'envergure.***

Les recommandations de la TRNEE dans les cinq domaines examinés ci-dessus reflètent un vaste consensus parmi les intervenants qui ont participé au Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. Dans un domaine important, toutefois, la TRNEE n'a pas réussi à atteindre un consensus. Le système de libre accès pour les activités minières a fait l'objet d'un débat animé tout au long des consultations de la TRNEE. Ce système, enchâssé dans le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*, établit les procédures selon lesquelles les prospecteurs peuvent pénétrer dans la plupart des terres contenant des richesses minières appartenant à la Couronne, acquérir des droits miniers par le jalonnement de claims, obtenir des droits exclusifs de procéder à une exploration et à un développement plus poussés dans la zone visée par les claims et, en fin de compte, obtenir des baux miniers si les procédures appropriées ont été respectées.

Le système de libre accès est critiqué par certains organismes autochtones et par certains groupes de protection de l'environnement qui prétendent qu'il établit l'exploitation minière comme le mode de prédilection d'utilisation des terres dans le Nord, qu'il élimine une bonne part de la latitude réglementaire dans l'exploration et le jalonnement des claims, qu'il assujettit les intérêts et les valeurs des collectivités autochtones à ceux de l'industrie minière, et qu'il ne cadre pas avec les droits de propriété et les droits issus de traités des Autochtones. Par contre, les partisans du libre accès, notamment dans l'industrie minière, y voient la pierre angulaire de l'industrie minière dans le Nord et prétendent que les critiques ne tiennent pas assez compte des implications du régime réglementaire général pour le secteur minier en ce qui concerne les droits établis par la voie du libre accès.

Les participants autochtones aux consultations de la TRNEE ont exprimé un vaste éventail d'opinions sur la question du libre accès. Ce qui inquiète les Autochtones dans le libre accès, comme dans tant d'autres aspects, ce sont les revendications territoriales. Les collectivités autochtones dans les régions où les revendications ne sont pas réglées sont particulièrement vulnérables à l'exploration et au développement sur leurs terres traditionnelles. Lorsque les revendications sont réglées, les droits de propriété relatifs à la superficie et à l'exploitation du sous-sol sont garantis et les mécanismes sont mis en place pour donner aux collectivités autochtones un rôle plus marqué dans la prise de décisions concernant l'exploration et le développement miniers. Il ne faut guère s'étonner que les Autochtones qui critiquent le libre accès viennent généralement des régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées.

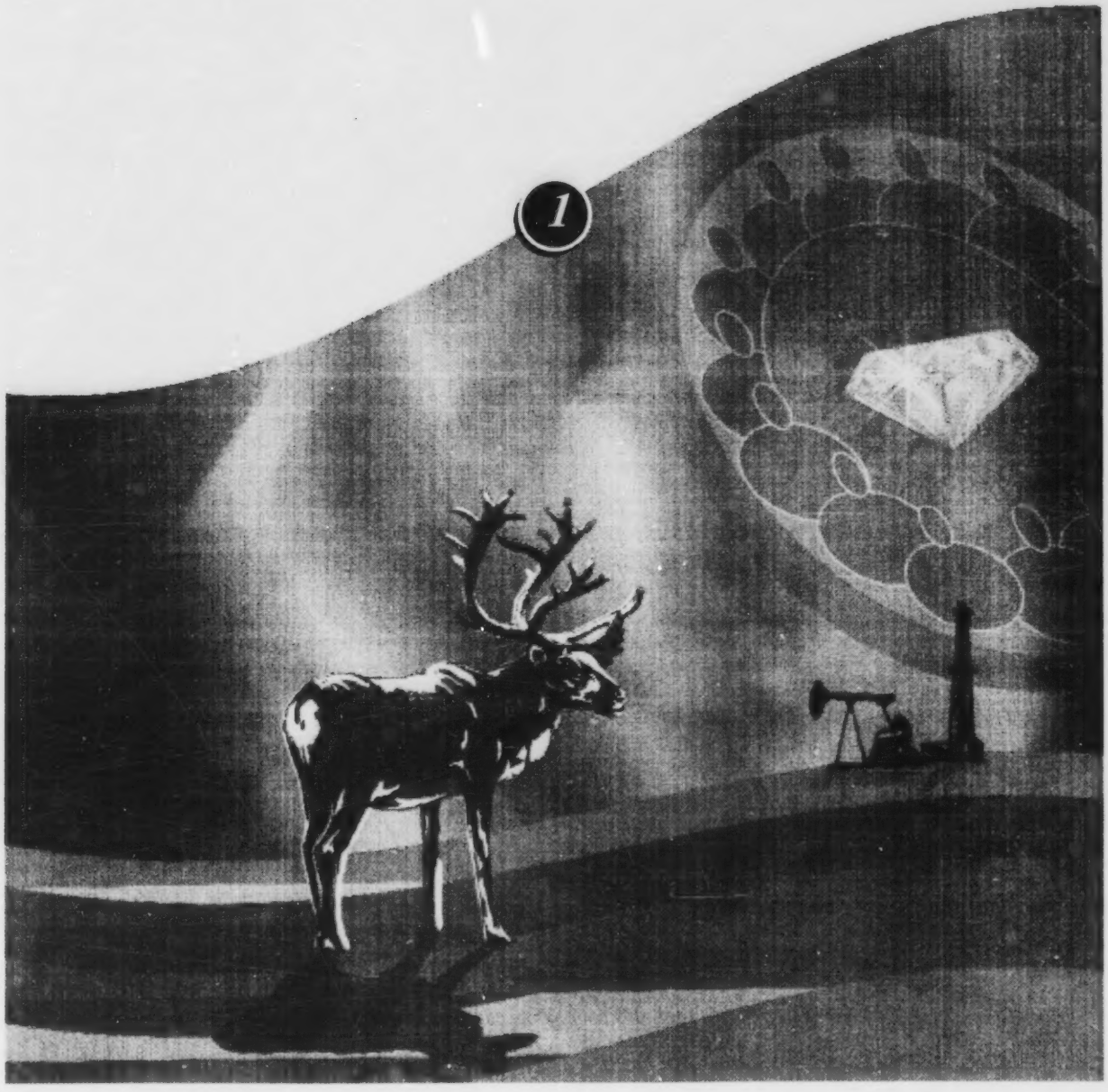
La TRNEE reconnaît que certains organismes autochtones et d'autres intervenants dans le Nord sont fondamentalement opposés au système du libre accès pour l'exploitation minière qui est enchâssé dans le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*. En même temps, la TRNEE a entendu les représentants de l'industrie appuyer fortement ce système. Face à cette divergence de vues quant à la manière de procéder, la TRNEE est incapable de présenter une recommandation faisant l'unanimité en ce qui concerne le système de libre accès pour les activités minières. De toute évidence, il faut que toutes les parties intéressées continuent de tenter de résoudre de manière constructive les questions complexes et controversées que soulève le libre accès dans le Nord.

L'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord peut engendrer des avantages économiques importants pour les Autochtones, pour les autres populations Nordiques et pour l'ensemble des Canadiens. Néanmoins, les collectivités autochtones ne bénéficieront pas automatiquement de ces avantages. Les ressources non renouvelables ne contribueront à la viabilité des collectivités autochtones que si ces dernières sont en mesure de tirer parti des débouchés qui découlent de l'exploitation des ressources.

La mise en valeur des ressources non renouvelables ne va pas sans risques importants. À moins que le développement ne soit bien géré, il risque de saper gravement les assises environnementales, sociales, culturelles et spirituelles des collectivités autochtones. Minimiser ces risques s'impose donc de manière impérative si la mise en valeur des ressources non renouvelables et la viabilité des collectivités autochtones doivent coexister dans les T.N.-O. et dans l'ensemble des régions Nordiques du Canada.

Les recommandations énoncées ci-dessus visent à maximiser les avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les collectivités autochtones. Elles visent à guider le gouvernement, les collectivités autochtones, l'industrie et l'éventail complet des organismes intervenants sur une voie qui aboutira à la vision qu'a la TRNEE de collectivités autochtones viables. La TRNEE exhorte tous ceux qui s'intéressent à la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord à collaborer pour que cette vision devienne réalité.

Introduction



Les collectivités autochtones du Nord du Canada font leur entrée dans le XXIe siècle avec un mélange d'espoir et d'anxiété. Jamais le leadership et les organismes politiques autochtones n'ont été aussi puissants, et pourtant, ils sont poussés au point de rupture parce qu'ils se heurtent à une montagne de problèmes sociaux, économiques et politiques. Les ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale ont été ou sont en train d'être négociées, et pourtant, l'objectif d'une participation significative aux décisions qui touchent leur vie continue d'échapper à nombre d'Autochtones. Les jeunes Autochtones sont plus nombreux à fréquenter l'école, et pourtant, la réussite scolaire au sein des collectivités autochtones se situe bien au-delà de la moyenne nationale et l'analphabétisme demeure un problème pour tous les groupes d'âge. De nombreuses collectivités ont amorcé le processus de guérison qui s'imposait pour surmonter le traumatisme social et culturel des cent dernières années, et pourtant, l'alcoolisme, la toxicomanie, la violence et le désespoir continuent de faire partie de la vie quotidienne de nombreux Autochtones. Même si leurs droits ont été reconnus par les tribunaux et si leur image politique est rehaussée, surtout dans le Nord, les Autochtones ne jouissent toujours pas du respect qu'ils méritent dans une bonne part de la société canadienne.

Les espoirs et les craintes des collectivités autochtones du Nord du Canada sont le plus souvent axés sur les incidences de l'exploitation de ressources non renouvelables. Le développement économique s'impose comme une nécessité indéniable. La pauvreté pèse lourd sur les Autochtones, sur leurs familles et sur leurs collectivités. Ils n'ont pu retourner à l'autosuffisance en vivant dans la nature. Toutefois, un grand nombre d'Autochtones doivent encore trouver leur place dans l'économie des salaires. La promesse de débouchés d'emploi et d'affaires dans l'industrie minière, pétrolière et gazière offre la perspective d'un meilleur avenir, un moyen d'échapper à l'effet démoralisant du chômage et de la marginalisation économique.

En même temps, l'expérience passée de l'exploitation des ressources non renouvelables a été amère pour de nombreux Autochtones. Les retombées ont trop souvent profité au Sud, en ne laissant rien d'autre qu'un trou dans le sol, de nombreux dommages à l'environnement et une dislocation sociale en héritage. Les Autochtones demeurent fermement déterminés à conserver leurs valeurs et traditions culturelles qui sont liées aux activités saisonnières dans la nature. La chasse au caribou, le piégeage du rat musqué et la pêche au corégone sont beaucoup plus qu'un simple loisir pour les Autochtones. Ces activités font partie de la trame sociale et culturelle de leur vie. Un grand nombre d'Autochtones se demandent s'ils peuvent maintenir et renforcer cette trame, tout en

Les inquiétudes relatives à l'intégrité environnementale reflètent l'« héritage déficitaire » du passé qui découle de l'exploitation des ressources et de l'engagement des Autochtones et des autres habitants du Nord à veiller à ce que ces erreurs ne se reproduisent pas.

répondant aux exigences de l'emploi dans une économie menée par l'exploitation des ressources non renouvelables. Ils se demandent ce qui restera de leurs caribous, de leurs rats musqués et de leurs corégones une fois que les ressources non renouvelables auront disparu et que les promoteurs auront déguerpi.

En 1998, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) lançait le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. Ce programme avait pour but d'explorer la relation entre les collectivités autochtones et l'exploitation des ressources non renouvelables dans la perspective de la durabilité. Le mandat de la TRNEE, qui consiste à définir, à expliquer et à promouvoir les « principes et pratiques du développement durable », répondait particulièrement bien aux aspirations des collectivités autochtones. Ces collectivités Nordiques sont là pour longtemps. L'exploitation sauvage des ressources ne présente aucun attrait pour un peuple dont l'identité même est inextricablement liée à la terre. Pour que les collectivités autochtones demeurent fidèles à leurs origines et à leur destin, elles *doivent* être durables. Le défi auquel elles se heurtent actuellement consiste à atteindre la durabilité en tenant compte des réalités sociales, économiques et politiques du Nord du Canada. Comme l'exploitation des ressources non renouvelables joue un rôle crucial dans la manière dont toutes ces réalités prennent forme, le défi de la durabilité pour les collectivités autochtones est indissociable de celui qui consiste à définir comment elles sont liées à l'exploitation des ressources maintenant et dans l'avenir.

Le présent rapport vient couronner l'examen intensif qu'a fait la TRNEE de ces questions cruciales. Il présente une vision des collectivités autochtones durables qui repose dans une large mesure sur une stratégie consistant à maximiser les avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables. À l'issue de vastes consultations et recherches, la TRNEE a élaboré une série de recommandations précises pour concrétiser la durabilité des collectivités autochtones dans le cadre d'une économie primaire florissante.

L'examen qu'a fait la TRNEE de l'exploitation des ressources non renouvelables et de la durabilité des collectivités autochtones s'inspire surtout de l'expérience des Autochtones, des gouvernements, des exploitants des ressources et d'autres grands acteurs dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Les questions sous-jacentes ici traitées ne se bornent toutefois pas à une région du pays. Les T.N.-O. ont été retenus comme sujet d'une étude de cas parce qu'ils illustrent particulièrement bien une série de problèmes complexes dont souffrent les collectivités autochtones dans l'ensemble du Canada. La méthode de l'étude de cas permet de mieux définir l'orientation des travaux de la TRNEE, et non pas à en restreindre l'applicabilité. La TRNEE croit que les résultats présentés dans ce rapport auront un écho dans les trois territoires du Nord ainsi qu'ailleurs au Canada. Quoique les recommandations ci-après soient adaptées dans bien des cas aux circonstances particulières des T.N.-O., elles visent à fournir des éclaircissements chaque fois qu'une exploitation prudente des ressources

non renouvelables peut favoriser la durabilité économique, sociale, culturelle et environnementale des collectivités autochtones.

La TRNEE reconnaît que la mise en oeuvre de ces recommandations se traduirait par des hausses sensibles des dépenses pour diverses initiatives dans les T.N.-O. En aucune manière, toutefois, l'orientation de ces recommandations ne devrait être interprétée comme un jugement sur les avantages relatifs des initiatives de financement dans les T.N.-O. par rapport à celles qui sont prises dans le Yukon et au Nunavut. En fait, le Groupe de travail sur les collectivités autochtones et le développement des ressources non renouvelables de la TRNEE comptait des représentants de chacun de ces deux autres territoires, et ces porte-parole ont affirmé sans ambages que les questions abordées dans ce rapport sont tout aussi pressantes dans leurs territoires respectifs. La TRNEE est d'avis que, dans la plupart sinon la totalité des questions abordées par les recommandations du présent rapport, on peut démontrer avec force qu'il faudrait mettre sur pied et financer des initiatives parallèles au Yukon et au Nunavut. Cependant, de toute évidence, ces initiatives et les attributions de fonds devraient chaque fois être adaptées aux besoins particuliers de chaque territoire. Comme le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables ne comportait aucun examen détaillé de la situation du Yukon et du Nunavut, il fut impossible d'inclure des recommandations précises quant aux dépenses pour ces territoires dans le présent rapport.

Ce rapport se présente de la manière suivante. Le reste de la présente introduction examine l'ampleur des débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O., ainsi que le contexte environnemental, culturel, social et politique dans lequel s'effectue ce développement.

La partie II expose la vision générale qu'a la TRNEE du développement durable des collectivités autochtones pour les 10 à 25 prochaines années. Quant à la partie III, elle résume les changements politiques profonds qui s'opèrent actuellement dans les T.N.-O. La partie IV présente ensuite deux recommandations visant à assurer que les impacts cumulatifs du développement passé, présent et à venir dans les T.N.-O. soient bien gérés. Il est primordial d'accorder de l'attention à cet aspect crucial si l'on veut que l'exploitation des ressources non renouvelables cadre avec la vision qu'a la TRNEE de collectivités autochtones durables.

La partie V porte sur une série de recommandations précises visant à améliorer le climat d'investissement et de développement économique dans les T.N.-O. Ces recommandations reflètent que la TRNEE reconnaît qu'une stratégie consistant à se servir de l'exploitation des ressources non renouvelables pour assurer la durabilité à long terme des collectivités autochtones dépend de la capacité du Nord de concurrencer les investissements du secteur privé.

La partie VI présente les recommandations de la TRNEE sur le renforcement des capacités. Tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, cette question a été définie comme cruciale. La partie VII porte sur l'importance de consulter les Autochtones et propose deux mesures visant à soutenir la participation des Autochtones aux mécanismes de consultation. Quant à la partie VIII, elle est axée sur deux recommandations visant à promouvoir la diversification économique et à assurer que les collectivités autochtones jouissent des retombées à long terme de l'exploitation des ressources non renouvelables.

La partie IX, elle examine le débat sur le système de libre accès pour l'exploitation minière dans les T.N.-O. Enfin, la partie X présente de brèves conclusions. Le présent rapport contient également des annexes qui dressent la liste des participants au Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, qui décrivent brièvement les rapports de recherche commandés par la TRNEE pour appuyer cette initiative, ainsi que des initiatives complémentaires importantes.

Les résultats du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE sont loin de se borner à une série de propositions stratégiques. Il fait également appel à l'édification d'une nation, à une époque où les forces politiques et environnementales externes menacent la souveraineté du Canada. Selon l'armée canadienne, la souveraineté de ce pays est constamment menacée dans le Nord pour les raisons suivantes : le réchauffement planétaire ouvre les eaux de l'Arctique, notamment le passage du Nord-Ouest d'ici à l'an 2020; une croissance du tourisme arctique intensifie la circulation de bateaux étrangers dans le passage du Nord-Ouest; on observe une présence accrue de bateaux ou d'avions étrangers de recherche et de l'armée dans la région; les richesses naturelles du Canada (p. ex. eau, diamant) suscite une forte recrudescence d'intérêt concurremment au déclin des ressources naturelles ailleurs dans le monde; l'armée canadienne est de moins en moins apte à observer et contrôler efficacement la région arctique. En outre, l'écosystème arctique fragile sera soumis à des pressions constantes et accrues au fur et à mesure que le trafic s'accroîtra dans cette région.

La fondation du Canada reposait à l'origine sur une vision politique, économique et sociale qui, à l'instar du chemin de fer, reliait la population d'un océan à l'autre. Aujourd'hui, il est possible de miser sur cette vision, en l'étendant vers le Nord jusqu'à l'océan Arctique et en offrant aux Autochtones leur juste place dans ce nouveau rêve national. La TRNEE croit que des collectivités autochtones durables peuvent et doivent exister dans le Canada de demain. Seule une forte présence dans le Nord permettra au gouvernement canadien de protéger la souveraineté du Canada en respectant ses engagements de préserver l'environnement arctique, de renforcer la sécurité des populations Nordiques, y compris les Autochtones qui vivent dans l'Arctique, de promouvoir une croissance économique durable dans cette région et de s'attaquer à des problèmes sociaux clés au sein des collectivités de l'Arctique, tel qu'exposé dans *Le volet Nordique de la politique étrangère du Canada*[1] (voir annexe C) et la récente *Déclaration conjointe du Canada et de la Fédération de Russie sur la coopération dans l'Arctique et le Nord*[2].

Dans les T.N.-O. et ailleurs dans le Nord du Canada, l'exploitation des ressources non renouvelables offre l'assise économique la plus prometteuse pour la promotion de la durabilité à long terme. La vision large et les propositions énoncées en détail ci-dessous visent à doter les Autochtones, les autres populations Nordiques et tous les Canadiens de l'inspiration et des instruments nécessaires s'ils veulent collaborer ensemble à la poursuite d'un avenir durable pour les collectivités autochtones et pour l'ensemble du Canada.

Mise en valeur des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. — Ampleur des débouchés

Les récentes découvertes de dépôts de diamant de classe mondiale au Nord de Yellowknife et des grandes réserves de gaz naturel dans le Sud des T.N.-O. ont de nouveau attiré l'attention sur les ressources non renouvelables comme assise du développement économique dans les T.N.-O. L'activité qui y règne actuellement présente tous les signes d'une forte expansion des ressources.

La découverte de diamant à Point Lake en 1991 a déclenché la plus forte poussée de jalonnements jamais observée en Amérique du Nord. Dix ans plus tard, la mine Ekati de la BHP en est à l'étape de production et le chantier de Diavik est en construction. D'autres projets d'exploitation minière en sont à l'étape de planification et devraient normalement se concrétiser au cours des prochaines années.

L'exploration de gaz la plus active se produit actuellement dans la région de Fort Liard, où 27 nouveaux puits ont été forés entre le début de 1997 et août 2000. Un consortium dirigé par Chevron a fait l'une des plus grandes découvertes de gaz de toute l'histoire de l'Ouest du Canada. D'autres entreprises également actives dans la région ont repéré des réserves importantes. La construction d'un pipeline reliera ces réserves de gaz aux marchés du Sud dans un proche avenir. On observe également un regain d'intérêt pour les réserves de gaz déjà découvertes et pour le potentiel considérable d'exploration du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Le dynamisme de l'activité dans cette région

dépend de la construction d'un pipeline, chantier qui produirait à lui seul une croissance à court terme de l'activité économique dans les T.N.-O.

Il est crucial d'évaluer l'ampleur des débouchés offerts par les ressources non renouvelables si l'on veut comprendre les avantages et les risques possibles de l'exploration minière, pétrolière et gazière pour les collectivités autochtones. Cette évaluation exige que l'on prenne du recul par rapport à l'activité en cours pour examiner brièvement l'historique de l'exploration des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. et pour envisager ces perspectives au cours des 10 à 25 prochaines années. Voici ce qui ressort de la recherche commandée par la TRNEE[3].

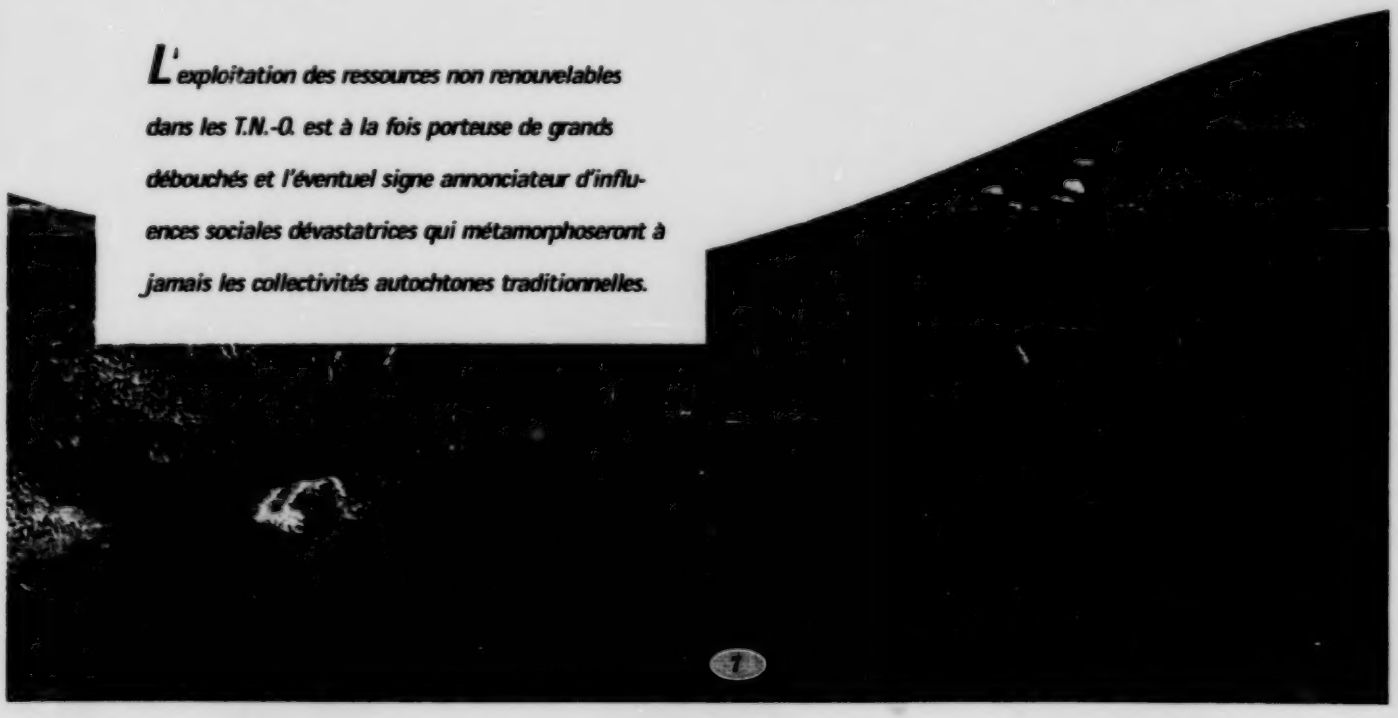
Exploitation minière

La production minière à l'échelon commercial dans les T.N.-O. a commencé au milieu des années 1930, avec l'exploitation des mines d'or dans la région de Yellowknife et des mines de radium et d'uranium près du Grand lac de l'Ours. Depuis lors, les T.N.-O. produisent divers métaux dont de l'or, de l'argent, du cuivre, du plomb, du zinc, du tungstène, de l'uranium et des granulats minéraux. L'exploitation aurifère est depuis toujours l'épine dorsale de l'industrie minière des T.N.-O., avec une production cumulative de plus de 16 millions d'onces jusqu'à présent. Six milliards de kilos de zinc et deux milliards de kilos de plomb ont également été produits.

Trois facteurs détermineront l'ampleur des débouchés de l'exploitation minière dans les T.N.-O. au cours des 10 à 25 prochaines années. Le premier a trait à la production continue des mines actuellement exploitées. Quant au deuxième, il s'agit de l'exploitation de dépôts connus mais pas encore exploités. Enfin, de nouveaux gisements pourraient être découverts et mis en exploitation à l'intérieur de cet échéancier. L'importance de tous ces facteurs sera bien sûr influencée par le cours des ressources minières sur les marchés mondiaux. La probabilité de nouvelles découvertes importantes et de leur mise en exploitation dépend également des efforts d'exploration qui seront déployés au cours des prochaines années, des critères économiques de développement, du retard à faire passer ces découvertes au stade de la production, et du contexte réglementaire.

Actuellement, les T.N.-O. ont deux mines d'or en exploitation, la mine Giant et la mine Con. Au cours de plus de 50 ans d'activité, la mine Giant a produit plus de sept millions d'onces d'or et a créé un passif de régénération minière de plus de 250 millions de dollars, le fruit de 270 000 tonnes d'anhydride arsénieux entreposées sur les lieux. L'ancien propriétaire de la mine a déclaré faillite en 1999. La propriété a été vendue au propriétaire de la mine Con pour une somme nominale plus tard au cours de l'année. La mine Con, qui a produit près de cinq millions d'onces d'or, touche à sa fin. La production des mines Con et Giant est censée se poursuivre pendant encore cinq ans environ au prix actuel de l'or,

L'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. est à la fois porteuse de grands débouchés et l'éventuel signe annonciateur d'influences sociales dévastatrices qui métamorphoseront à jamais les collectivités autochtones traditionnelles.

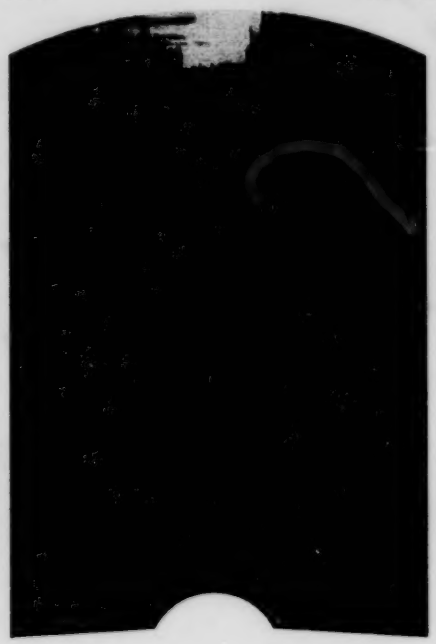


quoique l'exploration en cours dans les deux mines laisse espérer une expansion de l'évaluation des réserves. D'après les prévisions actuelles, à moins d'une hausse marquée du cours mondial de l'or, les perspectives d'une nouvelle production massive d'or dans les T.N.-O. au cours des 10 à 25 prochaines années sont plutôt sombres.

Actuellement, les T.N.-O. n'exploitent aucune mine de métaux communs. Le cours de ces métaux a suivi une tendance à la baisse en termes réels (c.-à-d. corrigé des effets de l'inflation) au cours des 50 dernières années, et les gisements dans les T.N.-O. comportent des frais d'exploitation plus élevés que dans n'importe quelle autre région du monde. On ne prévoit pour les métaux de base aucune exploitation dans les T.N.-O. au cours des 10 à 25 prochaines années.

En ce qui concerne les diamants, la situation est totalement différente. La mine d'Ekati est censée demeurer en production pendant au moins 25 ans, et la mine Diavik, censée ouvrir en 2003 ou 2004, a une espérance de vie de 20 ans. La production de diamant sur les terrains Winspear à Snap Lake est également censée s'amorcer au cours des quatre prochaines années, d'autres projets devant se concrétiser au cours d'un échéancier de 25 ans et au-delà.

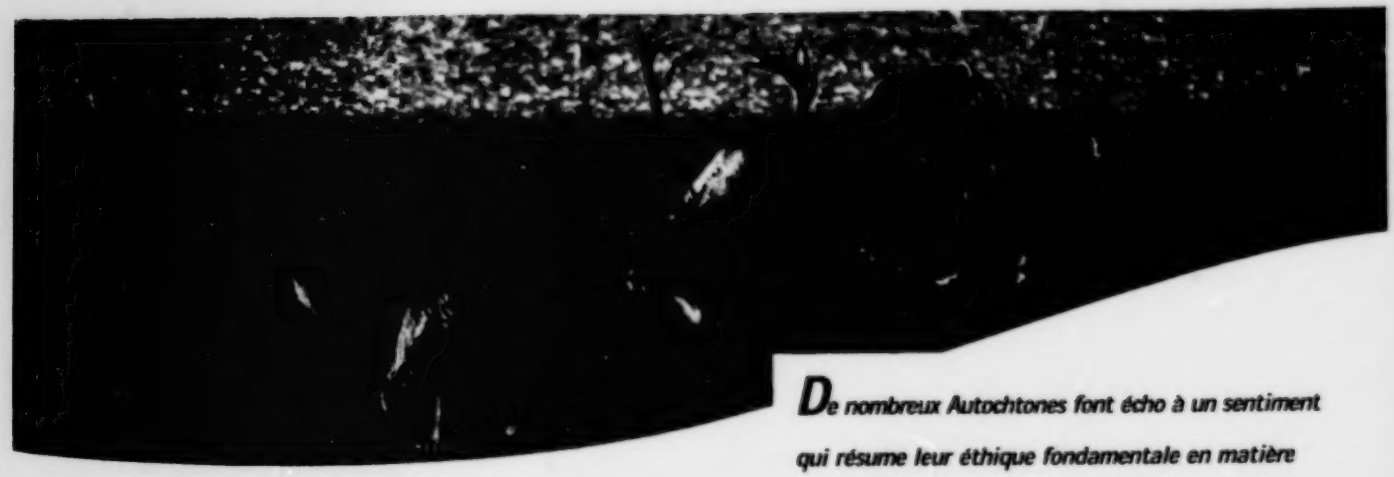
Les perspectives de nouvelles découvertes de diamant dans les T.N.-O. sont également très nombreuses. Des travaux considérables d'exploration du diamant sont en cours, et l'expérience et les données dans cette région demeurent limitées. Compte tenu du temps qu'il faut pour trouver, évaluer et exploiter des gisements de diamant, les retombées de nouvelles découvertes se feront sans doute sentir au-delà de l'échéancier de 25 ans. Il y a peu de raisons d'espérer la découverte de nouveaux gisements importants, comme cela s'est produit tant de fois au cours de la dernière décennie. Ces prévisions dans le temps ouvrent la porte à un développement par étapes, assurant une activité continue au cours d'une longue période et permettant une surveillance constante des effets environnementaux, sociaux et culturels des mines de diamant dans les T.N.-O. Ceci laisse également sous-entendre qu'au cours des 10 à 25 prochaines années, les débouchés découleront surtout de projets et de gisements déjà connus.



Ainsi, l'ampleur des débouchés de l'exploitation minière dans les T.N.-O. dépend fortement du diamant. D'ailleurs, une évaluation des travaux actuels d'exploration vient corroborer cette prévision. Quoique les T.N.-O. se classent premiers au Canada au chapitre des dépenses d'exploration au cours des dernières années, 80 p. 100 de l'ensemble des dépenses d'exploration dans les T.N.-O. ont été consacrées au diamant. Par ailleurs, l'exploration des gisements d'or et de métaux communs a été relativement restreinte et surtout axée sur les mines existantes et les gisements connus mais qui ne sont pas encore au stade de production.

En termes d'argent et d'emploi, les débouchés du diamant sont importants à tous points de vue. La valeur escomptée de la production de diamant dans les T.N.-O. dépassera 950 millions de dollars américains par an d'ici à 2008; ce rythme de production devrait se maintenir pendant au moins une autre décennie. Les nouvelles découvertes devraient assurer une production substantielle bien au-delà de cette date. L'exploitation des mines de diamant est censée créer plus de 1 500 emplois directs au cours des 10 à 25 prochaines années. Dans ses discussions avec la BHP, la TRNEE a découvert que la mine Ekati emploie 592 personnes, dont environ 396 membres de la population Nordique (67 p. 100 de la main-d'œuvre), et dont 225 sont des Autochtones (38 p. 100 de la main-d'œuvre). Une fois opérationnelle au cours de la première partie de 2003, Diavik emploiera 450 personnes. Elle compte recruter deux tiers de sa main-d'œuvre dans le Nord (environ 300 personnes), dont 40 p. 100 seront des Autochtones du Nord[4].

On prévoit également la création de plusieurs emplois permanents dans les industries secondaires de la taille et du polissage. À cela viennent s'ajouter environ 300 à 400 emplois de l'exploitation aurifère au cours des prochaines années. Si l'on tient



De nombreux Autochtones font écho à un sentiment qui résume leur éthique fondamentale en matière d'environnement lorsqu'ils font face au développement : « Nous voulons nos diamants et notre gaz naturel, mais nous voulons aussi nos caribous. »

compte des retombées indirectes de l'emploi, l'industrie minière devrait créer et maintenir environ 4 000 emplois au cours des 25 prochaines années. D'après les estimations actuelles, environ 80 p. 100 de ces emplois devraient être accordés à des membres de la population Nordique, dont au moins la moitié seront des Autochtones.

Ce degré d'activité générera également des recettes fiscales et des revenus de redevances importants. Par exemple, la mine d'Ekati est censée produire au total environ 2,5 milliards de dollars en impôts et en redevances. Les bénéfices nets fiscaux prévus, dont les impôts personnels sur le revenu et autres retombées fiscales indirectes et induites, sont censés dépasser quatre milliards de dollars. Les projections relatives à la mine de Diavik comprennent une somme évaluée à 2,1 milliards de dollars en impôts et en redevances. L'ensemble des avantages fiscaux découlant de l'exploitation des mines de diamant augmentera au fur et à mesure que de nouveaux projets seront lancés, quoiqu'en fin de compte, la fermeture des mines plus anciennes viendra contrebalancer ces gains. L'exploitation des mines de diamant constituera donc un apport fiscal important pour l'État au cours des 10 à 25 prochaines années. En vertu des dispositions actuelles, le gouvernement fédéral demeurera le principal bénéficiaire, des revenus très modestes étant octroyés au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Les négociations sur le partage des revenus provenant des ressources pourraient néanmoins se traduire par l'attribution d'une plus grande proportion des avantages dont bénéficieraient directement le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les gouvernements autochtones dans l'avenir.

Le pétrole et le gaz

La découverte de pétrole en 1920 à Norman Wells a marqué l'amorce de l'exploitation pétrolière et gazière dans les T.N.-O. Ce gisement de pétrole a été exploité pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, une activité plus récente ayant suivi la construction du pipeline de Norman Wells dans les années 1980. L'exploration intensive du gaz naturel dans les T.N.-O. a commencé dans les années 1960, avec le gisement gazier de Pointed Mountain près de Fort Liard qui est entré en phase de production en 1972. La recherche de pétrole et de gaz dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort a également commencé dans les années 1960. Le forage terrestre s'est surtout fait de 1968 à 1976, tandis qu'une activité sous-marine s'est déployée de la fin des années 1970 jusqu'au milieu des années 1980. L'activité avait cessé dès 1990, et seulement cinq puits ont été forés dans la région depuis lors. Des propositions de travaux majeurs d'aménagement du pipeline en amont de la vallée du Mackenzie ont été mises de côté à l'issue du rapport de la Commission Berger en 1977. Il y a eu un regain d'intérêt récemment, mais aucune proposition officielle n'a été soumise jusqu'à présent.

L'ampleur des possibilités de l'activité du pétrole et du gaz dépend de plusieurs facteurs, dont les conditions du marché Nord-américain et mondial, la disponibilité des terres pour l'exploration et l'exploitation, et l'infrastructure des transports. L'achèvement d'un pipeline de gaz reliant le delta du Mackenzie et d'autres réserves avec les marchés du Sud aurait une incidence significative sur les secteurs pétrolier et gazier des T.N.-O. Compte tenu de ces variables, il est assez difficile de prévoir, pour les 10 à 25 prochaines années, le degré d'activité précis et les incidences économiques.

Les variations de l'emploi dans les activités pétrolières et gazières sont également importantes lorsqu'on évalue les retombées économiques dans les T.N.-O. En général, on observe une recrudescence de l'emploi au cours de la phase intensive d'exploration et de la construction d'infrastructures telles que les pipelines. Une fois ces étapes franchies, toutefois, l'emploi direct dans la production est relativement faible. En outre, un grand nombre des emplois disponibles dans le secteur du pétrole et du gaz exigent des personnes très qualifiées, et l'horizon de planification pour l'exploration et l'exploitation est souvent relativement court, ce qui laisse peu de temps aux Autochtones et aux autres habitants du Nord de se positionner pour l'emploi. Les débouchés d'affaires et d'emploi à long terme pour les collectivités autochtones sont donc modestes quand on les compare à la valeur prévue de la production et au niveau général d'emploi et de dépenses dans les activités pétrolières et gazières.

La région de Fort Liard continuera d'être le foyer d'activités au cours des prochaines années, pendant lesquelles on s'attend à plus de travaux de construction de pipelines, de forage et d'exploration sismique. On prévoit des dépenses annuelles supérieures à 100 millions de dollars pendant plusieurs années. D'après les estimations, les activités d'exploration et d'exploitation sont censés avoir créé ou créer 372 nouveaux emplois pour la population locale. La création d'un autre pipeline pourrait également donner lieu à la création de plusieurs autres postes. Cet élan imprimé à l'emploi local se maintiendra sans doute pendant plusieurs années, mais l'activité est censée s'atténuer à l'issue de l'étape intensive d'exploitation. La bande de Fort Liard est en train de négocier une prise de participation dans cette exploration comme moyen d'obtenir une part du revenu des ressources et de prolonger l'apport d'avantages locaux.

Dans la région de Norman Wells, on prévoit une activité de forage et des dépenses plus modestes. Au cours des prochaines années, des dépenses supplémentaires de près de 50 millions de dollars par an permettraient de créer environ 93 emplois pour les habitants de la région, en supposant que la collectivité locale soit capable d'obtenir ces emplois. À plus long terme, le forage est censé se poursuivre au rythme de deux puits par an, à raison de 16 millions de dollars de dépenses prévues. Une découverte majeure de pétrole dans la région ou l'achèvement de la construction d'un pipeline de gaz naturel pourrait intensifier l'activité à Norman Wells au cours des 10 à 25 prochaines années.

L'activité dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort est difficile à prévoir. Sans un projet de construction de pipeline, on ne peut s'attendre qu'à une activité d'exploration limitée. L'approbation de la construction d'un pipeline accélérerait pourtant sensiblement l'exploration et l'exploitation. Un signe de l'impact potentiel de la construction d'un pipeline sur l'intensité de l'activité est l'engagement significatif du secteur privé dans l'exploration qui a résulté de la vente des droits d'exploitation du pétrole et du gaz dans la région du delta au cours des dernières années. Le regain d'intérêt pour l'aménagement d'un pipeline de gaz dans le Nord, peut-être dans les dix prochaines années, a été un facteur déterminant dans les offres qui ont été faites pour ces droits d'exploitation du pétrole et du gaz. En 1999, l'industrie pétrolière et gazière s'est engagée à réaliser des travaux de 183 millions de dollars en échange de l'obtention de permis fédéraux d'exploration dans le delta du Mackenzie. Des fonds supplémentaires de 466 millions de dollars ont également été engagés en l'an 2000 pour obtenir des permis fédéraux d'exploration dans le delta et dans la mer de Beaufort voisine. Ces engagements sont prévus pour des dépenses quinquennales. Toujours en l'an 2000, l'industrie a fourni aux Inuvialuit 75 millions de dollars en échange de droits d'exploration de deux parcelles de terre leur appartenant dans le delta.

Si les travaux de construction du pipeline se concrétisent, les dépenses directes et indirectes inhérentes aux travaux de forage du gisement et aux installations connexes sont censées atteindre environ 1,1 milliard de dollars échelonnés sur quatre ans. Ces dépenses généreraient environ 2 540 emplois à temps plein pendant cette période. D'après l'expérience dans la région de Fort Liard, un maximum de 20 p. 100 de ces postes seraient offerts à la population Nordique. L'élan imprimé à l'activité d'exploration gazière par l'approbation des travaux de la construction du pipeline est donc censé créer environ 510 emplois à l'échelon local. À la fin de la période de quatre ans, un grand nombre de ces emplois disparaîtraient du fait que l'exploration et l'exploitation reviendraient à un niveau plus modeste.

Outre le coût des puits, il faut également prévoir les dépenses afférentes au réseau de collecte et à la construction d'une usine de transformation. D'après les prévisions, une somme totale de 416 millions de dollars d'activité économique produirait 208 années-personnes d'emplois, ce qui générerait environ 42 emplois sur place

pendant la période de trois ans pour la construction des installations de collecte et de transformation. À l'issue de la phase de construction, on ne peut espérer un grand nombre d'emplois locaux que si l'on trouve sur place des candidats dotés d'une formation en génie et en technique.

La construction d'un pipeline le long de la vallée du Mackenzie produirait à elle seule des retombées économiques dans les T.N.-O. et ailleurs. D'après une évaluation très approximative d'un projet de construction de pipeline à 2,4 milliards de dollars, on pourrait s'attendre à 780 millions de dollars en dépenses de logistique et de construction directe. Le reste des frais comprendrait les tuyaux, les compresseurs, l'appareillage de mesure et d'autres matériaux importés de l'extérieur des T.N.-O. Les frais financiers feraient également partie du coût total. Les dépenses de 780 millions de dollars en logistique et en construction se traduisent par environ 1 014 millions de dollars d'activité économique totale et par environ 500 emplois au cours de la période de construction de trois ans. Les habitants du Nord récolteraient en moyenne 100 emplois par an pendant trois ans, sous réserve de fluctuations annuelles et saisonnières qui marqueraient la construction. Selon le lieu qui sera choisi pour les installations de contrôle et le niveau d'automatisation intégrée au système, l'emploi local pourrait être très restreint une fois que le pipeline sera en état de fonctionnement.

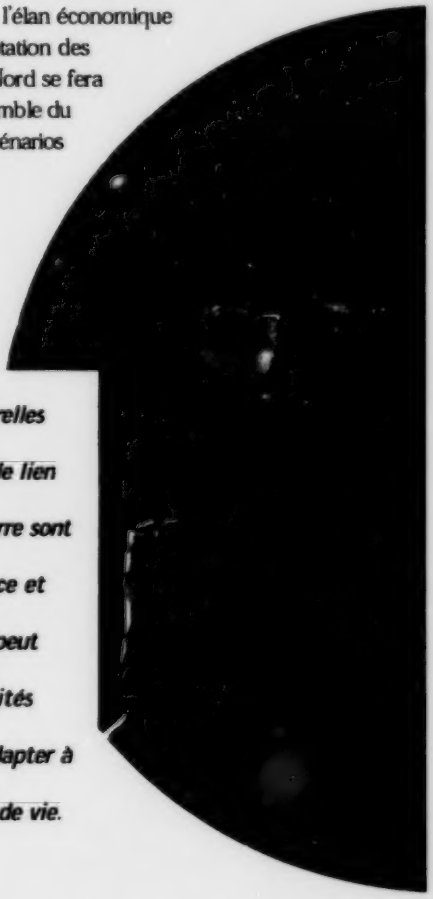
Outre les débouchés d'affaires directs et indirects pour les collectivités autochtones et autres peuples du Nord, la production pétrolière et gazière générera également un apport important de recettes fiscales et de revenus de redevances pour l'État. Compte tenu des incertitudes qui entourent la quantité et le prix du pétrole et du gaz qui seront produits au cours des 10 à 25 prochaines années, il est difficile d'évaluer les recettes totales pour les coffres publics. Les avantages qu'en retireront à long terme les T.N.-O. en général et les collectivités autochtones en particulier dépendront de la manière dont ce revenu issu des ressources sera attribué.

Résumé — Une ère nouvelle pour l'exploitation des ressources non renouvelables

Les prévisions exposés ci-dessus sous-entendent cinq conclusions importantes quant à l'ampleur des débouchés de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Ces conclusions appellent à la fois à l'optimisme et à la prudence.

En premier lieu, l'exploitation des mines de diamant et la production de gaz naturel semblent avoir ouvert une nouvelle ère d'exploitation des ressources dans les T.N.-O. Les conditions du marché et la richesse réelle et possible en ressources laissent espérer la production à long terme de ces deux produits. Le diamant en particulier sera une source importante d'emplois directs et indirects pour les habitants du Nord. Quant au potentiel d'exploitation du gaz, il fera un autre bond en avant avec la construction d'un pipeline qui permettra d'expédier le gaz du delta du Mackenzie ver les marchés du Sud. Au cours d'une période de 10 à 25 ans, tant le gaz que le diamant produiront des revenus d'impôts et de redevances qui se chiffreront à plusieurs milliards de dollars. Ainsi, la situation a changé de manière spectaculaire depuis l'époque où l'économie des ressources non renouvelables des T.N.-O. était dominée par l'exploitation des mines d'or, la production de métaux communs, et la production limitée de pétrole et de gaz à Norman Wells et dans la région de Fort Liard.

En second lieu, l'élan économique imprimé par l'exploitation des ressources dans le Nord se fera ressentir dans l'ensemble du Canada. Selon les scénarios



Les valeurs culturelles traditionnelles et le lien profond avec la terre sont une source de force et de continuité qui peut aider les collectivités autochtones à s'adapter à un nouveau mode de vie.

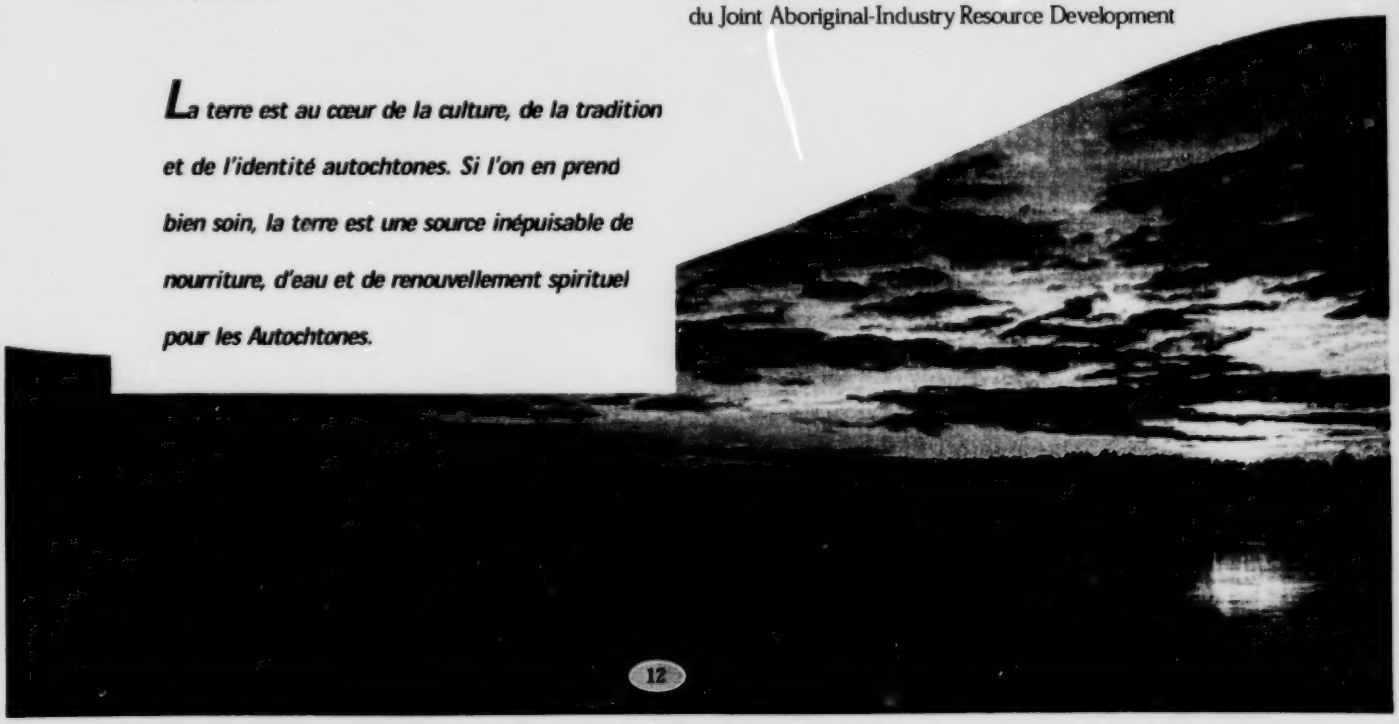
les plus optimistes quant aux débouchés d'affaires, l'emploi et les autres avantages pour les habitants du Nord, les entreprises et les particuliers du Sud du Canada continueront de jouer un rôle déterminant dans l'apport de capitaux, d'expertise, d'équipement et de fournitures nécessaires pour explorer et exploiter les ressources non renouvelables des T.N.-O. En conséquence, des retombées économiques importantes profiteront inévitablement au Sud. L'ensemble du Canada bénéficiera également de l'augmentation des recettes provenant des redevances et des impôts. L'ampleur des débouchés de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. est donc importante dans une perspective nationale.

En troisième lieu, les prévisions d'exploitation des ressources et de retombées économiques connexes devraient, comme toute prévision, être traitées avec une certaine prudence. Un grand nombre de variables influeront sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. au cours d'une période de 10 à 25 ans. Une forte proportion de ces variables, notamment le cours mondial des produits, échappent à l'emprise des peuples du Nord. Les prévisions mentionnées ci-dessus s'inspirent des recherches commandées par la TRNEE. Au cours des dernières années, d'autres études ont également prévu les retombées de l'exploitation des ressources non renouvelables[5]. L'expérience passée, avec ses cycles d'expansion et de ralentissement, dans les secteurs des ressources vient rappeler le risque d'erreur dans toute prévision.

En quatrième lieu, d'après les projections mentionnées ci-dessus, les espoirs de retombées directes doivent être réalistes. L'exploitation des ressources non renouvelables est censée produire plusieurs milliers d'emplois à long terme pour les habitants du Nord au cours des 10 à 25 prochaines années. Un grand nombre de ces emplois auront trait à l'exploitation de mines de diamant, quoique les activités pétrolières et gazières stimuleront modérément l'emploi à court terme. Il est frappant, par exemple, que le projet de construction d'un pipeline de 2,4 milliards de dollars dans la vallée du Mackenzie ne puisse produire que 100 emplois locaux au cours de la période de construction de trois ans et pour ainsi dire aucun emploi local par la suite. L'exploitation des ressources non renouvelables représente ainsi un débouché économique important pour les habitants du Nord, mais pas un pactole extraordinaire qui fournira rapidement de l'emploi à l'ensemble de la population Nordique. De même, des recettes se chiffrant à plusieurs milliards de dollars au cours d'un échéancier de 25 ans ne suffiront peut-être même pas à financer toutes les dépenses et transferts gouvernementaux dans les T.N.-O. *et* à produire un excédent énorme. Il faudra donc ajuster certaines attentes en conséquence.

Enfin, les retombées économiques de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les collectivités autochtones dépendront de la capacité des particuliers et des entreprises dans ces collectivités à se positionner pour saisir les débouchés qui seront offerts. Le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development

La terre est au cœur de la culture, de la tradition et de l'identité autochtones. Si l'on en prend bien soin, la terre est une source inépuisable de nourriture, d'eau et de renouvellement spirituel pour les Autochtones.



Workshop a conclu que les secteurs des ressources non renouvelables sont « le véhicule clé de création des emplois par les habitants du Nord[6] » (*trad. libre*). Toutefois, à titre de mise en garde, ce rapport ajoute que « les tentatives passées de fournir de l'emploi aux Nordiques dans l'industrie minière, pétrolière et gazière ont connu un succès limité, surtout pour les Autochtones[7] » (*trad. libre*). Les recommandations de la TRNEE présentées ci-dessous visent surtout à assurer que les collectivités autochtones soient en mesure de bénéficier de l'exploitation des ressources.

Les retombées économiques de l'exploration des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. se feront sentir dans l'ensemble du Canada. Le potentiel d'emplois directs, de débouchés économiques indirects et de recettes pour l'État est particulièrement important pour la population des T.N.-O. L'ampleur des débouchés n'est toutefois pas assez grande pour que les secteurs minier, pétrolier et gazier puissent résoudre tous les problèmes économiques des T.N.-O. Les retombées sur le plan de l'emploi et l'apport de revenus doivent être considérées par rapport aux besoins des populations Nordiques en général et des Autochtones en particulier. Ces besoins sont énormes. En outre, les ressources non renouvelables sont également source de frais et de risques dont il faut tenir compte dans toute analyse coûts-avantages.

Les collectivités autochtones dans les T.N.-O. — Contexte environnemental, culturel, social et politique

Selon les collectivités autochtones, l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. présente une étude en contrastes. Elle est à la fois porteuse de grands débouchés et l'éventuel signe annonciateur d'influences sociales dévastatrices qui métamorphoseront à jamais les collectivités autochtones traditionnelles. Les débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables ne contribueront à la durabilité des collectivités autochtones à long terme que si le développement tient compte du contexte environnemental, culturel, social et politique particulier des T.N.-O.

Les collectivités autochtones et la terre

La terre est au cœur de la culture, de la tradition et de l'identité autochtones. Les Autochtones ont un sens très fort du lieu, qui repose sur les modes quotidiens et saisonniers d'activités liées à la terre qui ont été transmises d'une génération à l'autre. La terre a nourri leurs ancêtres pendant des milliers d'années et continue à jouer un rôle important, tant sur le plan pratique que spirituel, dans la vie des Autochtones d'aujourd'hui. De nombreux foyers autochtones passent une partie de l'année dans la nature et continuent à compter sur la nourriture traditionnelle comme élément essentiel de leur alimentation, en trouvant dans leurs activités de chasse et de pêche l'essentiel de la viande et du poisson dont ils ont besoin. La terre est également un héritage pour les générations à venir. Si l'on en prend bien soin, la terre est une source inépuisable de nourriture, d'eau et de renouvellement spirituel pour les Autochtones.

Cet attachement profond à la terre rend les Autochtones particulièrement soucieux de protéger le paysage physique et la diversité biologique des T.N.-O. Le caribou revêt une signification spirituelle et pratique particulière. Toutefois, toutes les créatures vivantes sont appréciées pour la place qu'elles occupent dans le réseau complexe de la vie. Cet objectif de protéger l'environnement fragile et exceptionnel du Nord est bien sûr partagé par tous les autres Canadiens qui apprécient la splendeur et la richesse biologique de nos terres Nordiques.

Les T.N.-O. sont un territoire d'une beauté naturelle sans pareille. Divisés en sept écorégions qui s'étendent du 60e parallèle à l'océan Arctique, ils présentent une diversité géographique et climatique remarquable. La densité de la forêt boréale au Sud cède la place au Nord des T.N.-O. à la toundra de l'écorégion arctique, où la végétation se limite à des buttes de terre, du lichen et d'autres plantes basses. Les monts Mackenzie, si majestueux, qui délimitent le territoire à l'Ouest constituent le prolongement au Nord de la ligne de partage des eaux. Le Grand lac de l'Ours et le Grand lac des Esclaves, les quatrième et sixième plus grands lacs d'Amérique du Nord, couvrent au total 60 000 kilomètres carrés. Le Mackenzie, qui coule vers le Nord sur un parcours de plus de 4 000 kilomètres, est le plus long fleuve du Canada.

Cette vaste région abrite une variété et une abondance extraordinaires de faune. Le caribou de Peary, le bœuf musqué, l'ours blanc, le lièvre arctique et le béluga comptent parmi les mammifères qui habitent l'extrême Nord. De vastes troupeaux de caribous, y compris le troupeau de 350 000 caribous de la région de Bathurst, traversent la toundra lors de la migration annuelle. Les monts Mackenzie abritent le caribou des forêts, le mouton

de Dahl, les ours noir et grizzly, le lynx, la martre, l'aigle royal et une variété de petits oiseaux et mammifères. L'embouchure du Mackenzie, l'un des plus grands deltas du Canada, constitue un habitat important pour les rats musqués et la sauvagine nicheuse. À partir de là vers le Sud, l'ensemble de la vallée du Mackenzie est un couloir de migration important. Dans le Sud de la forêt boréale ou taïga, on trouve l'orignal, le loup, le caribou des forêts, le lynx, le renard roux et plusieurs types de belettes. Les lacs et les rivières des T.N.-O. contiennent de nombreuses espèces de poissons, notamment la truite, réputée pour son poids de 60 livres, et le corégone qui continue à occuper une place importante dans l'alimentation de nombreux Autochtones.

Malgré quelques exemples frappants mais limités géographiquement de détérioration de l'environnement, les T.N.-O. demeurent en grande partie à l'état quasi vierge. Les menaces extérieures à l'environnement Nordique préoccupent toutefois grandement de nombreux Nordiques. Le réchauffement planétaire risque de modifier les écosystèmes Nordiques de manière spectaculaire à cause du changement des conditions atmosphériques, de la hausse du niveau des océans, du dégel du pergélisol et des packs marins, d'incendies de forêts et de nombreux autres changements. L'activité humaine, notamment la dépendance envers les routes l'hiver pour des besoins de transport vitaux, constitue également un risque de sérieuses perturbations causées par le changement climatique. Le transport à grande distance de substances polluantes organiques persistantes a déjà entraîné de fortes concentrations de substances chimiques toxiques chez certaines espèces d'animaux arctiques et chez les personnes qui les mangent.

Les effets immédiats de l'exploitation des ressources non renouvelables sont également très préoccupants, comme l'illustre le vif intérêt pour les études environnementales des mines de diamant de la BHP (Ekati) et de Diavik. Ces deux mines sont situées sur le parcours du troupeau de caribous de la région de Bathurst. Cet animal est reconnu comme « la source culturelle et la source de subsistance la plus importante pour les peuples indigènes qui vivent dans l'Arctique ». Selon les chercheurs Wolfe, Griffith et Wolfe[8], les études menées sur la réaction du caribou au développement portent sur des individus ou sur des groupes de caribous : 1) qui s'éloignent des sources de perturbation; 2) qui dépensent plus d'énergie et accroissent leur activité à cause de la perturbation; 3) qui retardent la traversée ou qui ne parviennent pas à traverser des structures linéaires (p. ex. pipelines, routes, profils sismiques défrichés); 4) qui éloignent leur répartition des zones de développement extensif et intensif; 5) qui se font tuer lors de collisions avec des véhicules ou par la chasse le long des routes. Pendant la saison de mise bas, les mères et les petits sont les groupes les plus facilement perturbés. C'est pendant la saison où les insectes font rage que les mâles en général et tous les caribous sont les moins susceptibles d'éviter les zones de développement.

Alors que l'empreinte physique de chaque chantier d'exploration de diamant est relativement restreinte, les Autochtones s'inquiètent des impacts cumulatifs sur le caribou et sur l'eau. Ils signalent que les impacts de ces chantiers doivent être évalués en même temps que ceux de l'exploration minière en cours et du développement potentiel de plusieurs autres mines et de structures connexes au cours des prochaines années. L'exploitation du gaz naturel dans la région de Fort Liard suscite d'autres inquiétudes quant aux impacts cumulatifs, comme le ferait la construction d'un pipeline de gaz naturel et d'un couloir de transport dans la vallée du Mackenzie. Pour mieux comprendre les implications de la perturbation des activités humaines sur le caribou, par exemple, il faudra procéder à une évaluation des impacts cumulatifs à l'échelon régional, annuel et démographique. On trouvera dans la partie IV du présent rapport une analyse plus détaillée de la nécessité de travaux d'évaluation des impacts cumulatifs dans les T.N.-O.

Rien ne permet clairement de sous-entendre que la mise en valeur proposée des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. comportera nécessairement un prix environnemental inacceptable. En fait, un grand nombre d'Autochtones sont très favorables à ce développement et croient que l'on peut protéger la terre en même temps grâce à une réglementation et à une surveillance appropriées. Néanmoins, ils ne sont pas prêts à troquer leur terre et l'avenir de leurs enfants contre une manne d'argent provenant d'un appauvrissement hâtif des ressources non renouvelables. De nombreux Autochtones font écho à un sentiment qui résume leur éthique fondamentale en matière d'environnement lorsqu'ils font face au développement : « Nous voulons nos diamants et notre gaz naturel, mais nous voulons aussi nos caribous. »

Perspectives culturelles

Les collectivités autochtones se sentent déchirées entre deux univers quand elles font face à la perspective d'un accroissement de l'exploration des ressources non renouvelables. Pour les Autochtones, leur mode de vie, leur langue et leur culture traditionnels sont quelque chose d'unique et de précieux. Préserver leurs traditions est indispensable à leur bien-être individuel et collectif. En même temps, de nombreux Autochtones veulent le développement et les débouchés qui l'accompagnent. Ils ressentent le besoin de retourner aux racines traditionnelles pour y puiser de la force, mais veulent aussi relever les nouveaux défis que comporte un contact culturel, social et économique plus étroit avec la société allochtone.

La culture autochtone est indissociable de la terre et d'un mode de vie traditionnel basé sur la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette des richesses abondantes de la terre. Les aînés des collectivités autochtones sont les principaux détenteurs des valeurs culturelles et sont chargés de transmettre ces valeurs aux jeunes générations. Beaucoup d'aînés s'inquiètent de la santé et du bien-être de leurs jeunes et de leurs perspectives d'autonomie dans l'avenir. Un grand nombre d'aînés craignent également une perte croissante de liens entre les jeunes et la terre. Comme le signale le rapport de l'Economic Strategy Panel du gouvernement des T.N.-O. : « Si les jeunes ne connaissent pas la terre, ils risquent de perdre leur culture et de ne pas avoir ni la volonté ni la capacité d'assumer la responsabilité de la terre en tant qu'adultes[9] ». Pour certains aînés, la croissance de l'exploitation des ressources et l'influence des valeurs allochtones risquent de submerger la culture autochtone.

Par contre, les jeunes Autochtones parlent de manière plus consciente d'un avenir qui comporte l'exploitation des ressources non renouvelables. Beaucoup d'entre eux ont déjà des amis ou des parents qui travaillent dans l'exploitation minière, pétrolière ou gazière ou dans des industries secondaires connexes. Ils sont attirés par le fait que des jeunes de 21 ans peuvent gagner de 60 000 à 70 000 $ par an. Même s'ils ne veulent pas travailler directement dans les industries des ressources non renouvelables, ils constatent que les avantages découlant du développement peuvent ouvrir de nouveaux débouchés dans des métiers et dans des professions tels que l'enseignement et la médecine. Toutefois, les jeunes sont également conscients des énormes obstacles qu'ils doivent surmonter pour atteindre ces objectifs. Ils parlent de l'alcoolisme, de la toxicomanie et de la violence connexe qui prédominent dans leurs collectivités. En outre, ils signalent que le manque d'instruction, les problèmes de santé et la disparition de la langue et de la culture sont des problèmes de taille.

Les collectivités autochtones envisagent l'exploitation des ressources non renouvelables et les autres changements qui se produisent autour d'eux dans une perspective de vulnérabilité culturelle. Beaucoup de gens ne comprennent tout simplement pas ce qu'il advient de leur mode de vie traditionnel pendant cette période de changement rapide et cahoteux. En même temps, les valeurs culturelles traditionnelles et le lien profond avec la terre sont une source de force et de continuité qui peut aider les collectivités autochtones à s'adapter à un nouveau mode de vie. Le défi consiste à maintenir la trame culturelle de la société autochtone tout en développant sa capacité de gérer l'exploitation des ressources et la transition vers une économie des salaires, et d'en bénéficier.

Enjeux sociaux dans les collectivités autochtones

Les collectivités autochtones occupent une place importante dans les T.N.-O. Ces collectivités se heurtent à de nombreux problèmes sociaux complexes quand elles envisagent un avenir économique basé en partie sur l'exploitation des ressources non renouvelables. La recherche commandée par la TRNEE offre la perspective suivante de ces dimensions sociales[10].

Les T.N.-O. constituent un vaste territoire — 1,2 million de kilomètres carrés — et une population restreinte. D'après le recensement de 1996, ils comptent 39 672 âmes, dont 48 p. 100 sont des personnes d'ascendance autochtone. La majorité de ces Autochtones sont âgés de 25 à 44 ans.

Yellowknife, la capitale des T.N.-O., abrite 44 p. 100 de la population du territoire et 18 p. 100 de sa population autochtone. Environ 24 p. 100 de la population vit dans trois localités qui comptent plus de 2 000 âmes (Hay River, Inuvik et Fort Smith). La moitié de la population de ces localités est d'ascendance autochtone, et représente 25 p. 100 de la population autochtone des T.N.-O. Un tiers des résidents des T.N.-O. et 57 p. 100 de la population autochtone vivent dans les 29 autres collectivités. À l'exception de Norman Wells, Fort Simpson et Enterprise, ces collectivités sont peuplées d'au moins 90 p. 100 d'Autochtones. Un grand nombre d'entre elles sont petites et éloignées, et comptent moins de 500 âmes.

Un développement économique basé en partie sur des ressources non renouvelables devrait placer les collectivités autochtones dans une meilleure position pour s'attaquer aux problèmes sociaux, culturels et environnementaux auxquels elles se heurtent.

La majorité des Autochtones des T.N.-O. vivent ainsi dans des petites localités dispersées sur un vaste territoire. Dans toutes les localités, à l'exception de Yellowknife, d'Enterprise et de Norman Wells, les Autochtones représentent au moins la moitié de la population. Ces données démographiques ne révèlent néanmoins qu'une partie du contexte social à l'intérieur duquel s'effectue l'exploitation des ressources non renouvelables.

Le mouvement des Autochtones, à l'intérieur des T.N.-O., entre des résidences temporaires et saisonnières dans la nature, et des collectivités permanentes tout au long de l'année est relativement récent. Ce processus s'est véritablement amorcé il y a trois ou quatre décennies, et la quasi-totalité des Autochtones vit maintenant dans des collectivités permanentes. La transition d'un mode de vie traditionnel et surtout autarcique basé sur des cellules familiales vivant dans la nature a été, ce dont il ne faut guère s'étonner, une expérience traumatisante pour un grand nombre d'Autochtones et de leurs collectivités. La dislocation sociale causée par cette transition est accentuée par les influences extérieures liées au développement industriel à grande échelle des ressources non renouvelables.

Pendant près des trois quarts du XX^{e} siècle, les collectivités autochtones des T.N.-O. n'avaient aucune mainmise sur l'exploitation des ressources non renouvelables. Cette exploitation, assortie de pénurie de gibier et des politiques du gouvernement fédéral a :

- rompu le lien d'interdépendance économique qui existait entre les Autochtones et les Allochtones dans les activités de collecte des ressources non renouvelables;
- rendu les collectivités autochtones moins aptes à assurer la sécurité économique et sociale de leurs membres;
- provoqué une arrivée massive d'Allochtones dans les T.N.-O. et créé des collectivités dont les intérêts, les lois et les institutions sont différents de ceux des Autochtones;
- élargi le fossé entre les riches et les pauvres;
- contribué à miner le sens du lieu et de la sécurité au sein des collectivités autochtones;
- justifié les tentatives d'assimiler les Autochtones à cause de la pauvreté, de la marginalisation, de l'aliénation et du désespoir qui hantaient les collectivités autochtones.

Il en a résulté ce qu'un historien a décrit comme « la naissance de deux solitudes Nordiques : deux économies indépendantes, deux sociétés très différentes et un fort déséquilibre des pouvoirs[11] ».

Les effets de cette profonde dislocation culturelle et sociale ressortent clairement de plusieurs indicateurs de bien-être individuel et collectif dans les collectivités autochtones. Les Autochtones sont de plusieurs manières moins bien nantis que les Allochtones dans les T.N.-O. et dans le reste du Canada. À l'échelon individuel, les collectivités autochtones affichent un nombre plus élevé :

- de morts accidentelles, surtout à cause de blessures et d'empoisonnements;

- de personnes atteintes de maladies du système respiratoire, digestif et nerveux;
- de personnes souffrant de handicaps, notamment du syndrome d'alcoolisme fœtal et des effets de l'alcoolisme fœtal;
- de toxicomanes, d'alcooliques ou d'acteurs invétérés;
- d'enfants confiés à des services de garde — surtout à cause de retards de développement, de mauvais parents, de négligence ou de mauvais traitements;
- d'infractions contre les biens et de crimes violents, notamment la violence entre conjoints et la violence sexuelle à l'endroit des enfants;
- d'habitations qui ont besoin de sérieuses réparations et de personnes dont les besoins en logement ne sont pas satisfaits.

Cette panoplie effarante de problèmes sociaux constitue un défi majeur au moment où les collectivités autochtones tentent de se positionner pour tirer parti des débouchés que présente l'exploitation des ressources non renouvelables.

Ces problèmes viennent également rappeler constamment l'héritage de la dislocation sociale et culturelle au sein des collectivités autochtones qui est liée, en partie, à l'exploitation des ressources non renouvelables. D'après une étude récemment menée par Pricewaterhouse Coopers dans la région de Fort Liard, des taux plus élevés de consommation d'alcool et de crimes liés à l'alcool ont été associés avec la croissance récente de l'activité économique[12]. L'exploitation des ressources non renouvelables doit, maintenant comme dans l'avenir, être gérée d'une manière qui corrige plutôt que ne perpétue cet héritage.

D'autres indicateurs socio-économiques reflètent les effets du soulèvement social et de l'isolation physique au moment où les collectivités autochtones tentent de s'adapter à un monde qui change rapidement autour d'eux. Alors que le niveau d'instruction augmente, moins d'un quart des jeunes Autochtones finissent leurs études secondaires, par rapport à 81 p. 100 de la jeunesse allochtone dans les T.N.-O. Près d'un tiers des Autochtones du territoire n'ont pas achevé leur 9e année et sont considérés comme analphabètes. Or, parmi la population allochtone, ce taux est de 3 p. 100.

Le taux de chômage chez les Autochtones révèle un certain progrès, mais une difficulté constante à s'adapter à l'économie des salaires. Entre 1989 et 1999, la participation des Autochtones à l'économie des salaires est passée de 51 p. 100 à 61 p. 100 dans les petites localités. Ce taux a diminué à Yellowknife, soit de 78 p. 100 à 72 p. 100. Le taux de chômage chez les Autochtones tend à diminuer au fur et à mesure que le niveau d'instruction augmente[13]. Chez les Autochtones qui ont un niveau d'instruction inférieur à la 9e année, le taux de chômage est de 44 p. 100. Chez ceux qui ont un diplôme d'études secondaires et une formation universitaire, il est de 14 p. 100 et 19 p. 100, respectivement. Même parmi les Autochtones les plus instruits, le taux de chômage demeure néanmoins deux fois supérieurs à la moyenne des T.N.-O. Chez les jeunes, il est particulièrement élevé.

Le taux élevé de chômage chez les Autochtones reflète tous les facteurs mentionnés ci-dessus. Le faible niveau d'éducation de base et de compétences chez les Autochtones limite les options de travail pour un grand nombre d'entre eux. Les débouchés économiques dans les petites collectivités sont peu nombreux. Par ailleurs, la migration vers un plus grand centre urbain perturbe la vie sociale et familiale. Certains Autochtones sont incapables de réussir cette transition. D'autres ne gardent pas leur emploi à cause de leur mauvais état de santé physique et mentale. L'alcoolisme et la toxicomanie causent ou accentuent souvent ces problèmes.

Il ne faut guère s'étonner que le revenu personnel moyen des Autochtones soit généralement bas et qu'ils comptent beaucoup sur le soutien du revenu. Certains éléments semblent prouver que les exigences d'admissibilité à l'assistance sociale constituent en fait une mesure de dissuasion pour l'emploi[14]. De nombreux Autochtones comptent sur la pêche et la chasse de subsistance pour compléter leur revenu. Ces activités ont bien sûr une signification culturelle importante, outre leur valeur économique.

Malgré des problèmes sociaux complexes et perturbants, les perspectives pour les Autochtones et leurs collectivités dans les T.N.-O. sont loin d'être sombres. On compte beaucoup de cas de réussite individuelle. Le niveau scolaire est à la hausse, et les possibilités d'obtention de bourses d'études et d'emploi, qu'offrent les secteurs des ressources non renouvelables, incitent les jeunes à rester à l'école. Les difficultés demeurent néanmoins de taille et ne pourront être surmontées que grâce à des engagements, comme l'a fait récemment le Premier ministre du Canada, visant à promouvoir activement la justice sociale chez les Autochtones[15].

Évolution politique

Alors que les collectivités autochtones se heurtent à des problèmes sociaux, culturels et environnementaux liés à l'exploitation des ressources non renouvelables, ils peuvent trouver un grand réconfort en observant l'évolution politique remarquable qui s'est produite au cours des dernières décennies. Trois événements majeurs qui ont marqué les années 1970 témoignent de l'amorce d'une nouvelle ère politique pour les Autochtones dans les T.N.-O. :

- la création d'institutions politiques autochtones, telles que la Nation dénée;
- la reconnaissance juridique des intérêts des Dénés sur les 450 000 milles carrés de terres traditionnelles de la vallée du Mackenzie;
- la Commission Berger, mise sur pied pour enquêter sur les incidences éventuelles de la construction d'un pipeline de gaz naturel dans la vallée du Mackenzie sur le plan social, économique et environnemental.

La Commission Berger est particulièrement importante aux fins présentes parce qu'elle a constitué le premier débat public sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Le juge Thomas Berger a passé trois ans à faire la tournée de toutes les collectivités des T.N.-O. Partout le message était le même : pas de pipeline tant que les revendications territoriales ne seront pas réglées. Dans les années 1970, les Autochtones ont énoncé clairement qu'ils voulaient des garanties de propriété foncière, de protection de leur mode de vie et de protection de la terre, de la faune et de l'environnement avant que quelque développement majeur ne puisse se faire.

Le juge Berger a publié son rapport en 1977. Sa principale recommandation était la suivante : le projet de construction du pipeline de la vallée du Mackenzie et tout autre aménagement majeur devraient être reportés à dix ans. Le juge Berger a reconnu que l'enquête ne portait pas seulement sur l'aménagement d'un pipeline, mais aussi sur l'avenir du Nord et de son peuple. Même s'il considérait le projet de construction d'un pipeline comme faisable sur le plan environnemental, il prévoyait ce qui suit : « un pipeline dans la vallée du Mackenzie… si on le construisait maintenant… n'entraînerait que des retombées économiques limitées, son incidence sociale serait dévastatrice, et viendrait contrecarrer les objectifs des revendications territoriales autochtones[16] » (*trad. libre*).

Le règlement des revendications, conclut le juge Berger, est nécessaire « pour instaurer un contrat social qui repose sur une vision claire que les Autochtones sont un peuple distinct dans l'histoire » et leur offrir un choix d'avenir[17]. Si l'on avait permis l'aménagement des pipelines dans les années 1970, on aurait écarté ce choix.

L'incidence à long terme de l'enquête Berger est double. Premièrement, le juge Berger a présenté avec force et clarté l'argument selon lequel le développement devrait se faire à un rythme que la région et son peuple puissent suivre. En particulier, il déclare que les Autochtones devraient être en position :

- de déterminer l'ensemble des incidences environnementales du développement;
- de créer de nouveaux programmes et institutions;
- d'assurer la diversification économique, notamment le soutien aux activités économiques autochtones traditionnelles;
- d'assurer le règlement des revendications.

Ainsi, il a établi un lien direct entre, d'une part, l'acceptabilité de l'exploitation des ressources non renouvelables et, d'autre part, la capacité des Autochtones et l'évolution politique.

Deuxièmement, l'enquête Berger a signalé et encouragé une renaissance politique chez les Autochtones. Pour reprendre les propos d'un commentateur :

> *L'impact le plus important de l'enquête Berger ne découle peut-être pas des recommandations soumises au gouvernement fédéral pour le projet de construction d'un pipeline. L'impact de l'enquête proprement dite, qui a donné libre cours à l'expression de sentiments personnels, de problèmes sociaux majeurs et de l'aspiration d'un peuple en éveil, pourrait être plus grand que celui de n'importe quelle quantité de pipelines*[18].

Près de 25 ans plus tard, cet « éveil » s'est traduit par une série d'ententes sur les revendications territoriales dans les T.N.-O. et sur l'émergence d'une nouvelle génération d'institutions et de dirigeants autochtones.

Les conditions du développement énoncées par le juge Berger sont maintenant en bonne voie de concrétisation. Trois revendications territoriales dans les T.N.-O. sont désormais réglées : la Convention définitive des Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest (1984), l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992) et l'Entente sur la revendication territoriale globale des

Dénés et Métis du Sahtu (1993). La Première nation Dogrib a signé une entente de principe avec les autorités fédérales et territoriales le 7 janvier 2000. Cette entente innove en combinant une entente sur des revendications territoriales avec une entente d'autonomie gouvernementale. D'autres groupes des T.N.-O. en sont à diverses étapes de négociation de leurs revendications. Ces groupes comprennent les Premières nations de la région du Deh Cho, les Métis du territoire d'Akaitcho (Traité 8) et les Métis de South Slave. L'Alliance métis North Slave, quoique non reconnue par le gouvernement fédéral, est également désireuse de régler des revendications territoriales. Plusieurs groupes autochtones sont en train d'essayer de conclure des ententes d'autonomie gouvernementale.

À ces progrès sur le plan des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale vient s'ajouter l'évolution rapide du leadership et des institutions politiques au sein des collectivités autochtones. Alors que les ressources financières et humaines sont encore beaucoup trop maigres, un grand nombre de collectivités autochtones ont une capacité interne considérable et ont accès à des experts externes. Aujourd'hui, les Autochtones occupent des postes importants au gouvernement et dans l'industrie, ainsi que dans leurs propres organismes politiques. On a créé des sociétés de développement autochtone pour promouvoir la diversification économique. Les Autochtones et leurs conseillers sont en mesure de soumettre des projets d'exploitation des ressources à un examen environnemental intensif, comme l'illustre le rôle qu'ils jouent dans l'examen des projets et les mécanismes réglementaires pour les mines de diamant de la BHP et de Diavik. En outre, le premier ministre des T.N.-O. est un dirigeant autochtone chevronné.

Cette évolution politique est peut-être la raison essentielle pour laquelle de nombreux Autochtones soutiennent aujourd'hui l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Maintenant qu'ils ont établi l'assise de leur autonomie politique, ils sont en position d'évoluer vers une autonomie économique qui s'impose s'ils veulent que leur autonomie politique soit véritablement efficace.

Résumé — La mise en valeur des ressources non renouvelables dans la perspective des collectivités autochtones

Les perspectives des Autochtones sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. reflètent le contexte environnemental, culturel, social et politique décrit ci-dessus. Les préoccupations environnementales s'expliquent par le mode de vie traditionnel des Autochtones et par les liens étroits qu'ils entretiennent avec la terre. La culture autochtone dépend de la préservation de la terre et de la gestion des influences sociales et économiques qui accompagneront le développement. Le développement économique est la clé de la solution de certains problèmes sociaux qui accablent les collectivités autochtones, mais il comporte également le risque d'une dislocation sociale encore plus importante. Enfin, les Autochtones sont convaincus que le renforcement de leur autonomie politique devrait servir à garantir que l'on favorise une autonomie et une diversification économiques plus grandes par l'exploitation des ressources non renouvelables.

Aujourd'hui, les collectivités autochtones sont plus convaincues que l'exploitation des ressources non renouvelables présente des avantages et que les risques ne constituent pas un obstacle infranchissable. Toutefois, tant les avantages que les risques sont impossibles à prévoir. Le défi consiste à définir et à mettre en œuvre les mesures qui s'imposent pour permettre que le développement se fasse d'une manière qui tire le meilleur parti possible des avantages tout en minimisant les risques. En créant le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, la TRNEE a exprimé son intention de s'attaquer directement à ce défi.

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables — Origines, développement et objectif

Cindy Kenny-Gilday, membre de la TRNEE, a été la première, lors d'une séance plénière de la TRNEE en 1997, à soulever les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités autochtones dans le Nord du Canada. M^me^ Kenny-Gilday a exposé, à partir d'une expérience acquise sur place, les incidences possibles de l'exploitation des ressources non renouvelables sur le mode de vie traditionnel de son peuple et sur l'environnement exceptionnel du Nord. Elle a décrit un cas où les avantages du développement avaient afflué vers le Sud, ne laissant rien d'autre qu'un passif environnemental et une dislocation sociale. M^me^ Kenny-Gilday a également expliqué les espoirs d'une plus grande autonomie qui habitent les Autochtones, et d'un meilleur avenir pour la jeune

génération. Les projets d'exploitation de mines de diamant et d'intensification de l'activité pétrolière et gazière dans les T.N.-O. ont renforcé le sens de l'urgence de son message.

Après avoir entendu plusieurs chefs Nordiques, notamment Stephen Kakfwi, alors ministre des Ressources, de la Faune et du Développement économique des T.N.-O., la TRNEE a appuyé la proposition formulée par M^me^ Kenny-Gilday de lancer un programme visant à examiner les intérêts opposés sur le plan environnemental, social et économique en matière d'exploitation des ressources non renouvelables des collectivités autochtones dans le Nord. Les premières étapes du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables comprenaient la commande d'un document d'étude visant à définir les questions essentielles et à entreprendre une série de réunions avec les principaux acteurs pour confirmer l'orientation à prendre. Ces étapes se sont déroulées à la fin de 1998 et au début de 1999 (voir liste des participants du programme à l'annexe A).

Un groupe de travail multipartite rassemblant les membres de la TRNEE et les principaux représentants des divers intérêts a ensuite été créé pour mener le programme et les consultations requises[19]. Le Groupe de travail a tenu sa première réunion en septembre 1999 et fixé l'objectif suivant pour le programme :

> *Déterminer les mesures que les Autochtones, l'industrie, le gouvernement, les organisations non gouvernementales de l'environnement et le milieu universitaire doivent mettre en œuvre pour veiller à ce que la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord du Canada au cours des 10 à 25 prochaines années contribue à la viabilité et à l'autonomie des collectivités autochtones sans compromettre l'intégrité écologique de l'environnement ou le maintien de cultures et de structures sociales.*

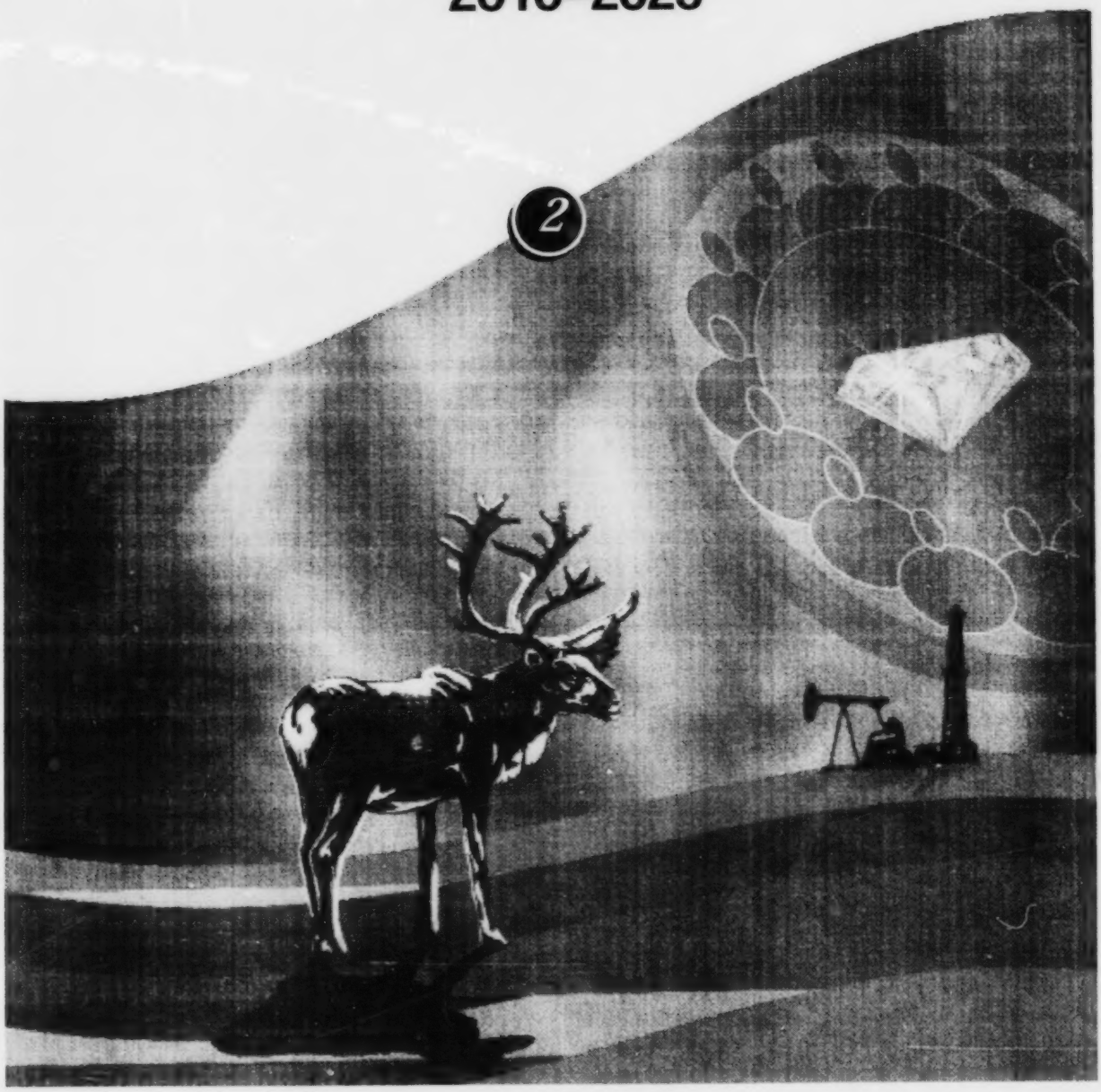
Tel que mentionné ci-dessus, l'orientation géographique du programme a été limitée aux T.N.-O. afin de faciliter la sélection des problèmes et des études de cas. Dès le départ, la TRNEE avait néanmoins l'intention de veiller à ce que les leçons tirées de ce programme puissent s'appliquer à l'ensemble du Nord.

On a retenu un échéancier de 10 à 25 ans pour deux raisons. Premièrement, le Groupe de travail était d'avis qu'un grand nombre des mesures à prendre *maintenant* ne produiraient leur plein résultat qu'au cours de cette période. Une perspective à long terme s'imposait pour éviter la tentation d'adopter des solutions de fortune à des problèmes fondamentaux. Deuxièmement, le Groupe de travail voulait exclure l'examen des controverses politiques immédiates et des problèmes propres à certains projets. Là encore, l'intention était de se placer dans une perspective à long terme. Il faudrait souligner que la période de 10 à 25 ans est l'échéancier fixé pour atteindre les résultats recherchés et non pas pour prendre des mesures. Le Groupe de travail a reconnu dès le départ le caractère immédiat des problèmes auxquels se heurtent les collectivités autochtones dans le Nord. Compte tenu du rythme actuel de l'exploitation des ressources non renouvelables, les pressions sont réelles et croissantes. La TRNEE souligne le besoin urgent de réagir rapidement aux recommandations présentées dans ce rapport.

Pour mieux comprendre les questions complexes qui entourent la mise en valeur des ressources non renouvelables et des collectivités autochtones dans les T.N.-O., le Groupe de travail a commandé une série de documents de recherche[20] et entrepris de nombreuses consultations. Le processus de consultation, en particulier, répondait à un double objectif. L'un d'eux consistait à recueillir l'opinion des Autochtones, du gouvernement, de l'industrie, des organismes intervenants et d'autres habitants du Nord sur le mandat du Groupe de travail. Toutefois, le rôle de ces réunions pour rehausser l'image du programme de la TRNEE et des questions sur lesquelles il se penchait était tout aussi important. Les membres du Groupe de travail ont convenu qu'outre la formulation des recommandations, leurs travaux avaient pour objectif majeur de placer le Nord « sur l'écran du radar » des Canadiens en général et des décideurs d'Ottawa en particulier.

À partir de cette recherche et des consultations, le Groupe de travail s'est réuni en juin 2000 pour décider de ses recommandations finales. Le présent rapport reflète les opinions des membres du Groupe de travail et de l'ensemble de la TRNEE sur les mesures principales qui s'imposent pour atteindre l'objectif de collectivités autochtones durables dans le contexte de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les T.N.-O.

Vers des collectivités autochtones viables — Une vision pour 2010–2025



Ce rapport est axé sur les recommandations formulées par la TRNEE d'initiatives précises visant à soutenir des collectivités autochtones durables. Avant de passer à ces recommandations, il importe toutefois de décrire la vision plus large qui est ressortie du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE. Cette partie du rapport expose les principaux éléments de cette vision. Elle commence par une série d'indicateurs de durabilité pour les collectivités autochtones, pour ensuite présenter l'état de ces indicateurs dans les T.N.-O. L'analyse passe ensuite au rôle de l'exploitation des ressources non renouvelables dans la promotion de la durabilité. Ensuite, on y définit des éléments précis de la vision qu'a la TRNEE de collectivités autochtones durables. Enfin, cette partie explique pourquoi les partenariats et la coopération, de concert avec l'investissement stratégique dans des initiatives clés, sont indispensables à la concrétisation de la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables.

Récapitulation des indicateurs de durabilité

Pour les collectivités autochtones, que veut dire être durable? De toute évidence, la durabilité ne se borne certes pas à la capacité des collectivités de subsister au fil du temps. Une collectivité durable fait preuve de viabilité économique, sociale, culturelle et environnementale à long terme. Si l'on adapte la définition bien connue du développement durable qu'a donnée la Commission Brundtland, on peut dire qu'une collectivité durable « répon[d] aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs[21] ». La durabilité sous-entend une certaine qualité de vie communautaire, pas seulement le fait de l'existence d'une collectivité.

Il n'existe aucune série universelle d'indicateurs qui définisse les collectivités durables. Les besoins des générations présentes et futures dans chaque collectivité reflètent son propre contexte environnemental, culturel, social, économique et politique. Le Groupe de travail de la TRNEE a défini la liste récapitulative suivante des indicateurs de durabilité pour les collectivités autochtones dans les T.N.-O.

Vitalité économique

- Climat d'affaires attrayant pour tous les investisseurs (p. ex. définition claire des règlements, accès aux données géoscientifiques actuelles)
- Maintien des retombées à l'échelle locale (c.-à-d. dans le Nord)
- Équilibre des économies traditionnelles et non traditionnelles (p. ex. salaires)
- Diversification économique (p. ex. ne pas dépendre d'un seul secteur)
- Renforcement des capacités pour les Autochtones (p. ex. par la voie de l'éducation, des programmes d'alphabétisation, des cours de rattrapage secondaire, de la formation et des débouchés d'emploi)

Intégrité environnementale

- Maintien de la salubrité de l'écosystème intacte et à l'abri de tout risque
- Reconnaissance et intégration des connaissances traditionnelles
- Minimisation de la pollution
- Définition et atténuation des impacts cumulatifs (c.-à-d. environnementaux, sociaux et culturels)

Mieux-être social et culturel

- Maintien des traditions, de la culture, de la langue et du mode de vie autochtones
- Participation significative de la collectivité autochtone (c.-à-d. à toutes les étapes de l'exploration, de l'exploitation et de la mise en œuvre d'un projet)
- Capacité au sein des collectivités autochtones de s'attaquer aux problèmes sanitaires et sociaux

Équité

- Répartition équitable des coûts et avantages (p. ex. à l'intérieur des collectivités et parmi elles, entre les collectivités et les promoteurs, et entre les divers intérêts économiques et générations)

Mainmise sur les ressources naturelles

- Un système clairement défini de gouvernance qui respecte les droits de tous les habitants du Nord et qui soutienne les règlements de revendications territoriales des Autochtones et leur mainmise sur les ressources naturelles

Ces indicateurs englobent les dimensions environnementales, économiques et sociales de la durabilité. L'importance de l'équité dans les relations entre individus, groupes et générations est également soulignée. Enfin, l'accent sur la gouvernance et la mainmise sur les ressources naturelles reflète l'histoire et les aspirations particulières des Autochtones au Canada.

Rapport d'étape sur les indicateurs de durabilité

La recherche et les consultations menées par la TRNEE démontrent clairement qu'il reste des progrès importants à accomplir pour plusieurs indicateurs clés si l'on veut atteindre le développement durable des collectivités autochtones dans les T.N.-O. L'état actuel de ces indicateurs est brièvement résumé ici.

Le regain d'activité dans les secteurs pétrolier et gazier, et la nouvelle activité dans l'exploitation des mines de diamant ont produit ce qui, aux yeux de nombreuses collectivités autochtones, constitue la première occasion majeure de tirer parti de l'exploitation des ressources non renouvelables. Néanmoins, la ***vitalité économique*** à long terme des collectivités autochtones continue à poser problème, pour les raisons suivantes :

- le climat des investissements demeure incertain, l'industrie percevant les T.N.-O. comme un territoire à risque et à coût élevé, et exprimant des inquiétudes quant au processus réglementaire complexe et incertain, et aux exigences ponctuelles qui évoluent constamment;
- le manque d'infrastructures de transport dans les T.N.-O. freine le développement économique — l'industrie trouve difficile de transporter les biens et services (p. ex. les deux premières mines de diamant du Canada, des industries qui se chiffrent en millions de dollars, doivent compter sur la route d'hiver de Lupin, route de glace temporaire qui est ouverte pendant deux mois et qui relie Yellowknife à la mine, pour transporter l'équipement et les fournitures), et les gens trouvent difficile d'avoir accès aux débouchés d'emploi ou aux sites touristiques possibles;
- les collectivités autochtones retirent souvent des avantages insuffisants de l'exploitation des ressources non renouvelables, avec un faible niveau d'alphabétisation et de compétences qui constitue un obstacle particulièrement important pour la participation des Autochtones dans les secteurs des ressources non renouvelables;
- de nombreuses collectivités doivent atteindre un équilibre entre les économies traditionnelles et les économies des salaires, du fait que les personnes se battent pour s'adapter aux demandes de l'emploi industriel tout en maintenant leur lien avec la terre et avec leur mode de vie traditionnel;
- la chute abrupte de l'exploration du pétrole et du gaz dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort pendant les années 1980 et la fermeture récente des mines d'or en réaction à la chute des cours mondiaux confirment que les collectivités autochtones demeurent vulnérables aux fortes fluctuations des industries des ressources et à l'épuisement de gisements économiquement viables dans des chantiers précis.

Les inquiétudes relatives à l'*intégrité environnementale* reflètent l'« héritage déficitaire » du passé qui découle de l'exploitation des ressources et de l'engagement des Autochtones et des autres habitants du Nord à veiller à ce que ces erreurs ne se reproduisent pas. Des progrès sur ce plan sont manifestes dans plusieurs domaines. Les mécanismes réglementaires et l'examen des projets se sont améliorés pour mieux protéger les écosystèmes et minimiser la pollution. La planification pour les mines de diamant de la BHP et de Diavik comportait plusieurs études environnementales, et les deux projets sont soumis à des exigences réglementaires détaillées et à des ententes environnementales. La reconnaissance et l'inclusion des connaissances traditionnelles sont de plus en plus acceptées de manière générale, comme l'illustre l'étude West Kitikmeot/Slave[22].

Toutefois, d'autres travaux s'imposent pour recueillir des données de base et surveiller les effets à long terme du développement. L'intégrité environnementale est également menacée parce que les impacts cumulatifs des multiples travaux d'aménagement ne sont peut-être pas bien traités par les mécanismes réglementaires propres à chaque projet. Au fur et à mesure que le rythme de l'activité s'accroît, les impacts cumulatifs deviendront un problème de plus en plus préoccupant.

L'analyse des questions sociales et culturelles dans la partie précédente du présent rapport démontre clairement que l'exploitation des ressources non renouvelables continue d'avoir à la fois des effets positifs et négatifs sur le *bien-être social et culturel* des collectivités autochtones. Alors que l'activité économique est indispensable pour contrer les effets démoralisants de la pauvreté et du sous-emploi dans les collectivités autochtones, l'exploitation des ressources non renouvelables et la transition vers l'économie des salaires déstabilisent souvent les structures traditionnelles familiales, sociales et économiques. Le maintien des traditions et de la culture s'avère de plus en plus difficile. Les collectivités se heurtent aussi à des obstacles importants quand elles tentent de s'occuper des effets sociaux et culturels du développement en participant à la prise de décisions. De nombreuses collectivités autochtones n'ont pas les ressources humaines et financières pour participer efficacement à l'examen des projets et aux mécanismes réglementaires, ainsi qu'aux consultations et aux négociations qui entourent l'exploitation des ressources.

L'*équité* suscite de plus en plus d'inquiétudes, parce que les coûts et avantages de l'exploitation des ressources non renouvelables vont inévitablement être répartis de manière inégale, à moins qu'il n'existe des mécanismes de redistribution et de diversification économique. Faute de s'attaquer à ces questions, on s'expose à une division sociale lorsque certains groupes assument le coût du développement mais sont exclus des retombées. Le règlement des revendications territoriales et des ententes sur les retombées des projets ont permis de répartir plus équitablement ces retombées. Néanmoins, ces ententes provoquent parfois des disparités si les retombées importantes bénéficient surtout aux collectivités qui se situent près des grands chantiers. De manière plus générale, dans les T.N.-O., on croit généralement que l'apport de revenus de l'exploitation des ressources non renouvelables au gouvernement fédéral est une source d'inéquité. Ces recettes, prétend-on, devraient demeurer dans le Nord pour favoriser l'autonomie et l'imputabilité communautaires, régionales et territoriales et pour pouvoir assumer le coût associé au développement.

La *mainmise sur les ressources naturelles* est l'indicateur final des collectivités autochtones durables. L'élément le plus déterminant du progrès dans ce domaine est l'état

Les Autochtones veulent manifestement des programmes au sein de leurs propres collectivités et apprécient le contact constant avec la famille et les amis comme un élément important de l'éducation.

d'avancement des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale. Les Autochtones dont les revendications territoriales sont réglées ont des moyens officiels d'exercer une mesure de contrôle sur le rythme et l'ampleur du développement dans les terres traditionnelles. Lorsque les revendications territoriales et les questions d'autonomie gouvernementale ne sont pas encore résolues, les collectivités autochtones exercent moins de contrôle. Même là où les revendications sont réglées, cet aspect de la durabilité se heurte toujours à des obstacles majeurs.

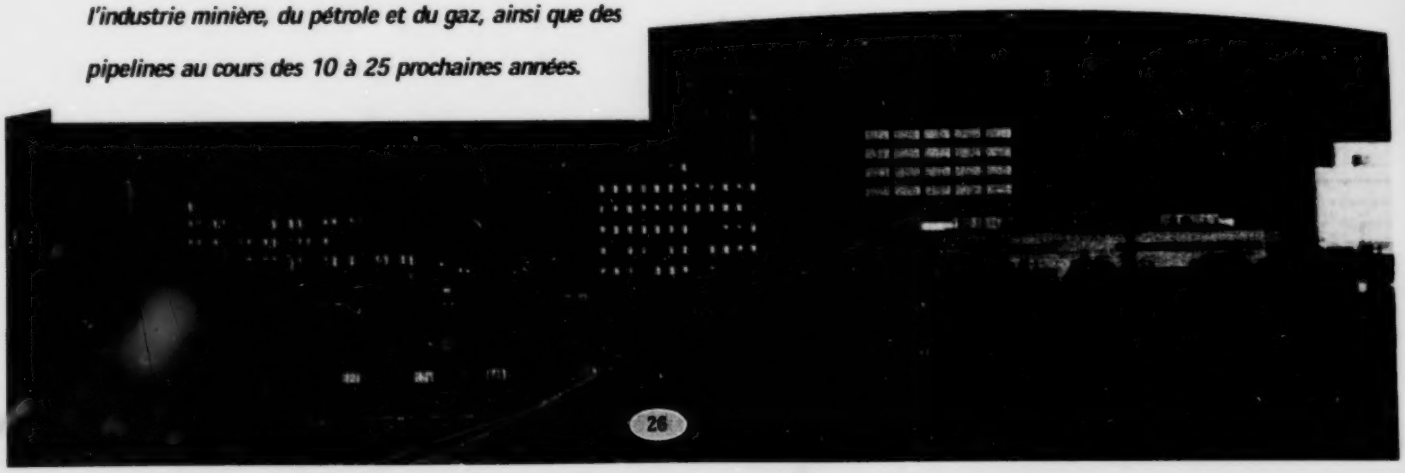
Un grand nombre de résidents des T.N.-O. craignent qu'un pouvoir décisionnel important continue d'être confié aux gouvernements et aux institutions en dehors du Nord et de ne pas relever directement des peuples Nordiques. Même si les décisions sont prises par ces derniers, des difficultés majeures demeurent. Par exemple, certaines nouvelles institutions Nordiques et autochtones n'ont pas le personnel hautement qualifié et le financement nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficiente et efficace. La pléthore de commissions, d'agences et de mécanismes de gestion de l'exploitation des ressources non renouvelables risque aussi d'accentuer les problèmes tels que la complexité réglementaire indue, l'inefficacité administrative et l'épuisement personnel. La capacité des Autochtones d'exercer un contrôle plus grand sur l'exploitation des ressources naturelles sera entravée si la prolifération de consultations et de mécanismes décisionnels pèse trop lourd sur les ressources humaines et financières limitées des collectivités autochtones.

Plusieurs milliers d'emplois et milliards de dollars de revenus découleront sans doute des secteurs de l'industrie minière, du pétrole et du gaz, ainsi que des pipelines au cours des 10 à 25 prochaines années.

Ce bref rapport d'étape sous-entend le besoin d'initiatives stratégiques dans tous les domaines définis par les indicateurs de durabilité de la TRNEE. De manière plus générale, il souligne la relation complexe entre la durabilité et les ressources non renouvelables. La TRNEE a évalué à la fois les débouchés et les risques d'une stratégie visant à favoriser la durabilité à long terme par l'exploitation des ressources non renouvelables. Les points forts et les limites de cette stratégie ont fait l'objet d'un examen minutieux et d'un débat animé tout au long des consultations, des recherches et des délibérations du Groupe de travail de la TRNEE. Ces débats ont abouti à un consensus voulant que les recommandations qui visent à améliorer l'état des indicateurs de durabilité soient basées sur une évaluation réaliste du rôle que l'exploitation des ressources non renouvelables peut jouer pour soutenir la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables dans les T.N.-O. et ailleurs dans le Nord du Canada.

Le rôle de la mise en valeur des ressources non renouvelables

Les débouchés de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. sont immenses. Tel que décrit précédemment, plusieurs milliers d'emplois et milliards de dollars de revenus découleront sans doute des secteurs de l'industrie minière, du pétrole et du gaz, ainsi que des pipelines au cours des 10 à 25 prochaines années. Les retombées économiques indirectes seront également importantes. La quantité précise de ces retombées directes et indirectes pour les T.N.-O. en général et pour les collectivités autochtones en particulier dépendra de la capacité des habitants du Nord de tirer parti des débouchés d'emploi et d'affaires de garder la mainmise sur une proportion importante des recettes provenant des ressources.



L'analyse précédente des questions sociales touchant les Autochtones montre que l'exploitation des ressources non renouvelables peut fournir des débouchés économiques et des possibilités d'emploi qui répondraient à un besoin criant. Si les risques sont bien gérés, l'exploitation des ressources non renouvelables pourrait servir à préparer un avenir durable pour les collectivités autochtones.

La TRNEE est convaincue que si l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. se fait avec sérieux, elle offrira des possibilités exceptionnelles de générer une activité économique importante qui cadre avec les valeurs sociales, culturelles et environnementales sous-tendant la société autochtone. En fait, un développement économique basé en partie sur des ressources non renouvelables devrait placer les collectivités autochtones dans une meilleure position pour s'attaquer aux problèmes sociaux, culturels et environnementaux auxquels elles se heurtent. Ces trois éléments de la triade de la durabilité, soit l'économie, la société et l'environnement, sont étroitement liés et se soutiennent mutuellement. Tout particulièrement, un peuple appauvri économiquement devra à tout prix progresser sur le plan social et environnemental.

L'optimisme de la TRNEE face au rôle des ressources non renouvelables dans la durabilité ne devrait pas néanmoins être mal interprété. L'exploitation des ressources non renouvelables ne résoudra pas tous les problèmes auxquels se heurtent les collectivités autochtones, pas plus qu'elle ne répondra aux besoins de toute la population Nordique.

Certaines collectivités autochtones seront loin des chantiers d'exploitation minière, pétrolière et gazière, et recevront peu de retombées directes. Dans d'autres cas, l'activité économique des collectivités sera peut-être axée sur des activités traditionnelles telles que la chasse et le piégeage de subsistance, ou sur les débouchés offerts par le tourisme, l'artisanat et l'exploitation commerciale de ressources renouvelables. Certains membres des collectivités autochtones, comme dans le reste de la société canadienne, n'aspireront pas à une carrière dans l'industrie minière, pétrolière et gazière ou à des entreprises connexes. D'autres ne réussiront peut-être pas, malgré tous leurs efforts, à trouver de l'emploi dans ces secteurs.

Le secteur des ressources non renouvelables est également marqué par des cycles d'expansion et de ralentissement, comme les habitants du Nord en sont bien conscients d'après leur expérience directe et récente. Alors que certaines prévisions d'exploitation de diamant, ainsi que des réserves de pétrole et de gaz, laissent deviner un potentiel économique important au cours de plusieurs décennies, il ne faudrait pas faire fi des messages de mise en garde. Ces produits de base se négocient sur des marchés internationaux qui réagissent aux forces concurrentielles mondiales et à des cartels puissants de producteurs. Ces deux caractéristiques du marché comportent des risques éventuels. Les débouchés d'aujourd'hui pourraient disparaître dans l'avenir à cause d'un ralentissement économique général, d'une croissance inattendue de l'offre mondiale, des changements dans les préférences des consommateurs, de l'émergence de produits de substitution, de restrictions réglementaires, de l'effondrement ou de l'érosion de la capacité d'un cartel à discipliner les producteurs, parmi bien d'autres facteurs. Les leçons de l'histoire sont claires. Un brusque ralentissement dans les industries des ressources non renouvelables n'est pas inévitable, mais on ne peut jamais l'éliminer complètement.

L'importance relative des ressources non renouvelables dans l'économie Nordique est un autre facteur dont il faut tenir compte. En 1999, environ 43 p. 100 des emplois des T.N.-O. se trouvaient dans le secteur du gouvernement, de la santé et de l'éducation[23]. Le secteur des services représentait également plus de 40 p. 100 de l'emploi, qui se divisait entre le transport et les communications, le commerce de détail et de gros, et d'autres services. Par opposition, environ 6 p. 100 des emplois du territoire se situaient dans l'industrie minière, d'autres secteurs primaires produisant moins de 1 p. 100. Ces chiffres correspondant à l'emploi direct ne font bien sûr pas état du pourcentage des emplois de la fonction publique et des services qui est soutenu par l'activité économique primaire. Il est tout aussi vrai que l'exploitation des ressources non renouvelables joue un rôle déterminant dans le secteur privé des T.N.-O. et qu'il est un puissant générateur de richesse. Néanmoins, les secteurs public et privé continueront d'être de loin les plus gros employeurs dans les T.N.-O. Le potentiel que détient l'exploitation des ressources non renouvelables de transformer l'économie Nordique est limité en conséquence.

Enfin, le fait que les ressources *non renouvelables* soient non renouvelables comporte des implications évidentes quant à leur rôle dans le soutien de collectivités autochtones viables. Les gisements miniers ainsi que les réserves de pétrole et de gaz qui sont les plus accessibles et les plus viables économiquement s'épuiseront inévitablement au fil du temps. L'amélioration des conditions du marché, la rareté mondiale des ressources clés et le potentiel minier énorme des T.N.-O. seront néanmoins peut-être suffisants pour alimenter constamment de nouveaux projets au cours de nombreuses décennies. Par conséquent, d'aucuns considèrent les industries des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. comme viables économiquement à long terme. Si les incidences sociales et environnementales de ces industries s'avèrent gérables, elles respecteront peut-être des critères de durabilité plus généraux dans la perspective de décideurs qui s'inquiètent des problèmes actuels sur le plan économique, social et politique. Les échéances auxquelles recourent les dirigeants d'entreprises, les décideurs et les planificateurs d'aujourd'hui ne sont toutefois pas les seules qui soient appropriées. Pour les collectivités autochtones dont l'engagement envers la terre se mesure au cours de sept générations, un examen soigneux de ce qui va se passer une fois que les ressources non renouvelables auront disparu est à la fois inévitable et souhaitable.

Pour toutes ces raisons, la TRNEE reconnaît que l'exploitation des ressources non renouvelables n'est pas une panacée pour les T.N.-O. en général ni pour les collectivités autochtones en particulier. Les initiatives visant à promouvoir l'activité dans les secteurs des ressources non renouvelables devraient être situées dans une stratégie plus générale visant la diversification économique et une gestion minutieuse de la richesse précieuse — et éventuellement inépuisable — des ressources renouvelables dans les T.N.-O. Néanmoins, la décision de la TRNEE de se concentrer sur l'exploitation des ressources non renouvelables reflète un jugement selon lequel, à ce stade de l'histoire des T.N.-O., les secteurs minier, pétrolier et gazier peuvent fournir le soutien économique essentiel pour la durabilité à long terme des collectivités autochtones.

Éléments précis de la vision de la TRNEE

La vision qu'a la TRNEE de concrétiser le développement durable des collectivités autochtones au cours des 10 à 25 prochaines années comporte des améliorations précises aux principaux indicateurs énoncés à la « Récapitulation des indicateurs de durabilité » du présent rapport.

Ces améliorations sont axées, dans la plupart des cas, sur le lien entre la durabilité et l'exploitation des ressources non renouvelables. Pour chaque domaine, les objectifs principaux se définissent comme suit :

Vitalité économique :

- un meilleur climat d'investissement suscité par la réduction des risques, du coût et des incertitudes de l'exploration et de l'exploitation des ressources dans le Nord;
- une capacité accrue des habitants des collectivités autochtones, pour qu'ils sachent lire et écrire, qu'ils aient une instruction officielle, et la formation technique et professionnelle, ainsi que les compétences en affaires et le capital qui leur permettront de participer à tous les niveaux du développement;
- l'amélioration des mécanismes permettant de maximiser les débouchés d'emploi et d'affaires pour les Autochtones grâce à l'exploitation des ressources et de consacrer les revenus des ressources au renforcement des capacités et à la diversification économique.

Intégrité de l'environnement :

- améliorer les données de base et la surveillance constante des effets du développement;
- évaluation systématique de projets individuels à l'aide d'un cadre bien élaboré qui permettra de gérer les impacts cumulatifs et qui comprendra le recours aux connaissances traditionnelles et scientifiques à la fois.

Bien-être social et culturel :

- un développement qui se produise à un rythme et à une échelle qui reflètent la volonté des collectivités autochtones et des autres habitants du Nord qui tentent de trouver un équilibre entre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques, en gardant à l'esprit les forces motrices de l'économie qui sous-tendent les décisions d'investissement de l'industrie;
- tenir compte des effets sociaux et culturels dans toutes les décisions prises en matière d'exploitation des ressources, pour que les Autochtones puissent participer à l'exploitation des ressources non renouvelables tout en maintenant une vie sociale et culturelle stable dans leurs collectivités.

Équité :

- l'emploi des revenus des ressources pour soutenir l'autonomie territoriale, l'autonomie gouvernementale des Autochtones et leur capacité communautaire de faire face aux coûts et aux débouchés du développement;

- la diversification économique, la redistribution et l'échelonnement du développement pour étaler les avantages du développement et garantir une stabilité économique et sociale pour les collectivités.

Mainmise sur les ressources naturelles :

- accroître l'autonomie des collectivités autochtones et des autres habitants du Nord en localisant les pouvoirs décisionnels primaires et en imputant aux institutions Nordiques la responsabilité qui permettra un équilibre entre la gouvernance communautaire, régionale et territoriale, et en faisant participer davantage le Nord aux pouvoirs décisionnels existants;
- capacité autochtone de participer efficacement à tous les mécanismes relatifs à la planification, à l'approbation et à la mise en œuvre de l'exploitation des ressources non renouvelables.

Les mesures de mise en œuvre de cette vision se traduiraient par des progrès sensibles pour les principaux indicateurs de durabilité définis par la TRNEE. Les recommandations décrites ci-après dans le présent rapport visent à atteindre cet objectif. Les éléments finaux de la vision qui sous-tend ces recommandations sont les deux thèmes essentiels qui ont été repris tout au long des consultations de la TRNEE. Ces thèmes sont : 1) l'importance des partenariats et d'une meilleure coopération; 2) le besoin d'investissements stratégiques pour promouvoir l'exploitation des ressources non renouvelables et la durabilité des collectivités autochtones.

Partenariats et coopération

Les conditions requises pour les collectivités autochtones ne peuvent être mises en place que par des efforts concertés des pouvoirs publics, des Autochtones, de l'industrie et d'autres acteurs clés. S'il fait cavalier seul, aucun de ces groupes ne peut accomplir cette tâche. Des partenariats officiels et une coopération officieuse s'imposent.

Au niveau politique, un partenariat fort et constant entre les pouvoirs autochtones, territoriaux et fédéraux s'imposera au cours des prochaines décennies. Quels que soient les progrès réalisés au chapitre de la dévolution des pouvoirs et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, les réalités juridictionnelles et financières sont telles qu'il sera inévitable que les trois ordres de gouvernement jouent un rôle important pour concrétiser l'avenir prévisible. Si l'on gaspille les ressources financières et le temps, ainsi que la bonne volonté par des rivalités entre juridictions et par un manque de concertation de l'action, on ne fera que miner les efforts visant à garantir un meilleur avenir aux collectivités autochtones et à l'ensemble de la population des T.N.-O. Le moment est venu de créer un véritable partenariat parmi tous les pouvoirs publics en se servant de l'exploitation des ressources non renouvelables comme outil qui permettra de bâtir des collectivités autochtones durables.

Un partenariat intergouvernemental fort ne suffit pas, cependant. L'industrie doit également jouer un rôle clé. L'investissement du secteur privé est la force motrice d'une stratégie de durabilité basée sur les ressources non renouvelables. L'industrie possède à la fois l'expertise et les ressources financières qui lui permettent de contribuer de manière significative à tirer le meilleur parti possible des avantages et à minimiser les risques du développement pour les collectivités autochtones. Pour exploiter ce potentiel, on a besoin d'un partenariat qui facilite la communication, qui coordonne les initiatives et qui assure l'imputabilité. Surtout, il faudrait définir clairement le rôle et les responsabilités appropriés de l'industrie, du gouvernement et des organismes autochtones.

Les initiatives visant à promouvoir l'activité dans les secteurs des ressources non renouvelables devraient être situées dans une stratégie plus générale visant la diversification économique et une gestion minutieuse de la richesse précieuse — et éventuellement inépuisable — des ressources renouvelables dans les T.N.-O.

Ce réseau de partenariats doit également comporter une palette d'autres acteurs importants, notamment les représentants de la collectivité et les organisations non gouvernementales qui défendent divers intérêts au sein de la société. Ces particuliers et organismes détiennent une riche expertise sur des questions environnementales, sociales et culturelles, entre autres. Elles devraient officiellement faire partie des consultations et des mécanismes décisionnels.

Les participants aux consultations de la TRNEE ont souligné plusieurs avantages précis qui découlent des partenariats et de la coopération :

- miser sur les perspectives et l'expertise complémentaires;
- éviter tout dédoublement d'efforts;
- regrouper les ressources financières au profit d'initiatives communes;
- assurer la globalité et la transparence dans la prise de décisions, notamment en réduisant la probabilité de tractations dans les coulisses.

Les recommandations stratégiques de la TRNEE, qui seront abordées plus tard dans le présent rapport, illustrent concrètement la manière dont ces avantages peuvent devenir réalité.

La TRNEE n'est pas la seule à se concentrer sur le partenariat et la coopération. Ces thèmes sont mis en relief dans la stratégie de développement durable du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)[24] et dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*[25]. L'Economic Strategy Panel du gouvernement des T.N.-O. a défini la promotion de partenariats entre les groupes et sociétés autochtones et allochtones, entre le secteur public et le secteur privé, et entre les collectivités et les régions comme l'un de ses principes directeurs[26]. Le partenariat est la clé des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O.[27].

Le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop a également souligné « le besoin pressant d'intégrer les efforts de tous les acteurs clés pour veiller à ce que les groupes autochtones, tout comme les habitants du Nord, bénéficient au maximum des retombées de l'exploitation des ressources minières, pétrolières et gazières[28] » (*trad. libre*). Ce rapport, qui signale qu'il n'existe « aucune méthode concertée de créer des programmes fédéraux et territoriaux de développement économique auxquels participent activement les principaux acteurs de l'industrie et du milieu autochtone » (*trad. libre*), comprend un appel sans équivoque à un renforcement de la coopération et des partenariats pour appuyer le développement économique du Nord[29].

Dans le même esprit de coopération et de respect mutuel qui est ressorti clairement tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, la TRNEE croit fermement que des partenariats forts sont indispensables si l'on veut réaliser le développement durable des collectivités autochtones dans les T.N.-O. Les principales recommandations stratégiques présentées ci-dessous reflètent toutes la nécessité d'un engagement constant envers ces partenariats parmi les pouvoirs publics, l'industrie, les collectivités autochtones et d'autres acteurs importants.

Investissement stratégique

Les partenariats et la coopération s'imposent si l'on veut concrétiser la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables, mais ils ne suffiront pas toujours. Dans bien des cas, il faudra également des fonds. L'importance de saisir les occasions d'investissement stratégique fut un thème récurrent tout au long des consultations de la TRNEE et se reflète dans l'ensemble des recommandations politiques qui en découlent.

L'emploi de l'expression « investissement stratégique » n'est pas dû au hasard. Le financement devrait être consacré de manière stratégique à des mécanismes et à des initiatives stratégiques qui répondent à des besoins précis des collectivités autochtones dans le contexte de l'exploitation des ressources non renouvelables. La nécessité d'avoir une orientation stratégique claire est expliquée comme suit dans le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop :

> *Dans la liste actuelle des programmes gouvernementaux de développement, la mise en valeur des ressources non renouvelables n'a pas la place qu'elle mérite, et cette liste ne reconnaît pas l'importance stratégique des activités d'exploitation minière, gazière et pétrolière pour la croissance économique future... Actuellement, les mesures adoptées par les pouvoirs fédéraux et territoriaux sont toujours axées sur un système où l'on tente de faire tout pour tous, et selon lequel les fonds publics ont été essentiellement consacrés aux « consommateurs de richesses » plutôt qu'aux « producteurs de richesses ». L'histoire a démontré que les programmes très généraux qui tentent de servir tout le monde n'ont pas réussi, et que leur effet est éphémère*[30] *(trad. libre).*

Le dossier décevant de certaines initiatives passées — notamment celles qui visaient à renforcer l'économie des petites collectivités — est également souligné dans le rapport de l'Economic Strategy Panel[31]. Ce rapport recommande que l'on finance plusieurs initiatives stratégiques précises pour appuyer l'exploitation des ressources non renouvelables, initiatives qui sont identiques aux priorités de la TRNEE[32].

La description de ces initiatives de financement sous la forme d'« investissement » est également fondamentale dans les recommandations stratégiques de la TRNEE. Dans tous les domaines où l'on propose un financement supplémentaire, on peut démontrer par une solide analyse de rentabilité que les dépenses n'entraîneront pas de rendements positifs importants pour l'ensemble des T.N.-O. et du Canada. Cette théorie repose sur quatre arguments principaux.

Premièrement, les dépenses dans des domaines clés peuvent faciliter l'exploitation des ressources non renouvelables, ce qui entraînera directement un apport de redevances et d'impôts pour l'État. Des retombées économiques indirectes importantes se poursuivront également dans un avenir à long terme (p. ex. programmes de géosciences et aménagement des infrastructure). D'autres initiatives qui seront favorables au climat d'investissement, ainsi qu'aux collectivités autochtones, sont proposées ci-dessous. Les dépenses qui entraînent des résultats financiers positifs nets pour le gouvernement par la voie de redevances et d'impôts supplémentaires sont sans aucun doute un bon investissement.

Deuxièmement, un financement stratégique peut produire un dividende financier en réduisant le coût de transaction du développement — les frais non nécessaires encourus par toutes les parties à cause de mécanismes réglementaires et négociés qui sont incertains et inefficaces. Par exemple, les dépenses consacrées à la consultation et la gestion des impacts cumulatifs devraient réduire le coût dans ces domaines pour les pouvoirs publics, les collectivités autochtones, l'industrie et d'autres acteurs clés. Les économies ainsi réalisées dégageront des fonds à d'autres fins, ce qui se traduira par un rendement direct du capital investi.

Troisièmement, le financement d'initiatives essentielles permet maintenant de réduire les dépenses courantes et futures dans des domaines tels que l'assistance sociale. Par exemple, les dépenses d'éducation et de formation sont susceptibles d'engendrer des bénéfices nets si le résultat est synonyme d'emplois pour un nombre important de personnes qui autrement bénéficieraient de l'assistance sociale. De manière plus générale, une stratégie concertée de promotion de la durabilité des collectivités autochtones pourrait réduire le coût à long terme associé à la pléthore de problèmes sociaux qui sévit actuellement de manière si criante dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada.

Quatrièmement, on peut argumenter avec force que les dépenses stratégiques peuvent maintenant empêcher les problèmes sociaux et environnementaux qui, si on les néglige, seront beaucoup plus coûteux à régler dans l'avenir. L'« héritage déficitaire » de mines désaffectées

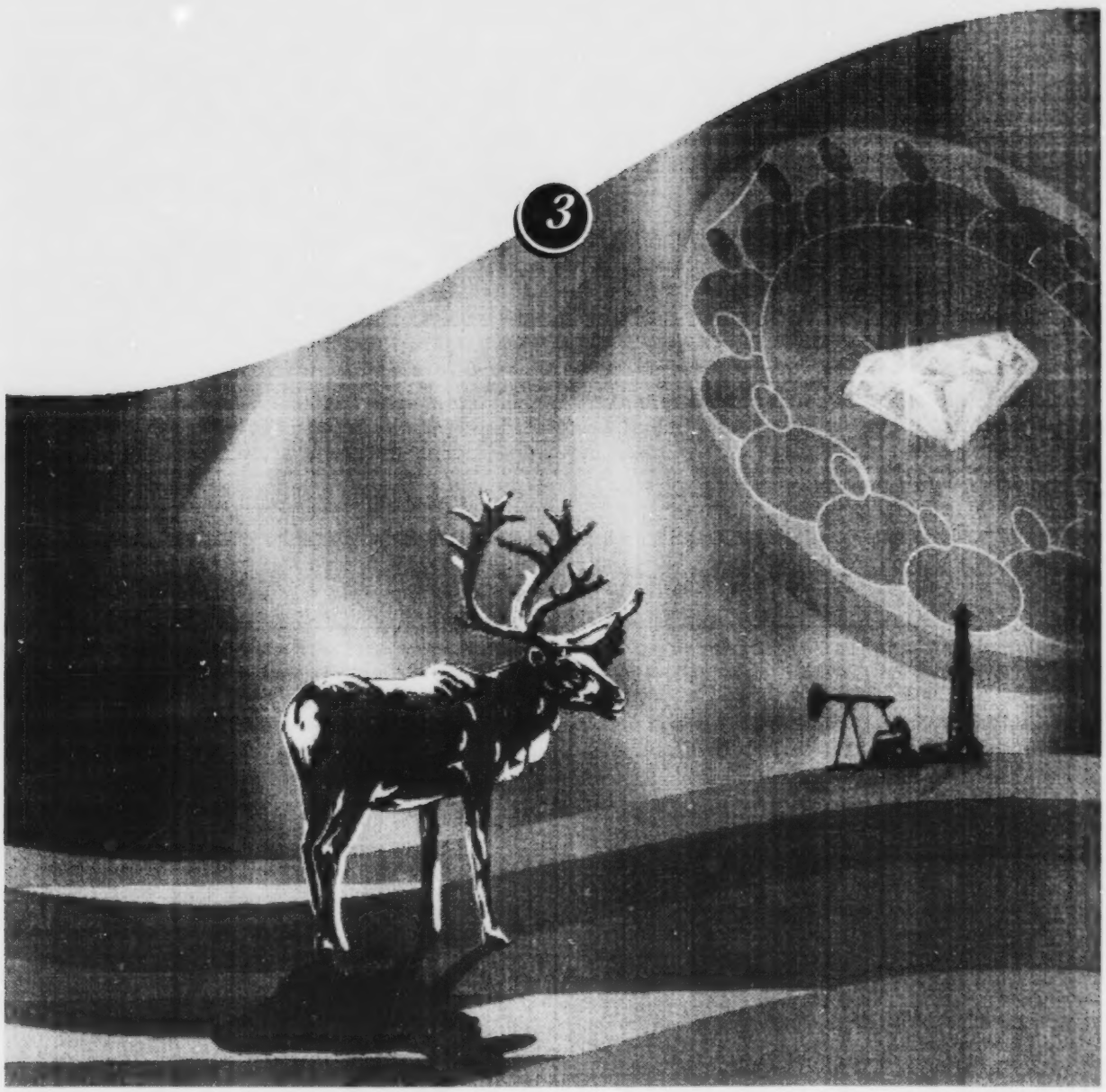
dans le Nord est une mise en garde sans équivoque du coût à long terme de tout manquement à prendre des mesures préventives raisonnables. Les dépenses dans des domaines tels que la gestion et la surveillance des impacts cumulatifs peuvent contribuer à garantir que le développement n'impose pas aujourd'hui un fardeau de dommages environnementaux et d'un passif non capitalisé imposé aux générations futures.

L'aide financière du gouvernement et de l'industrie s'imposera si la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables est appelée à se concrétiser. L'apport de capitaux ne sera pas à sens unique, néanmoins. Le potentiel économique de l'exploitation des ressources non renouvelables et l'orientation vers des secteurs où des avantages tangibles peuvent se concrétiser appuient solidement l'argument voulant que les dépenses recommandées par la TRNEE sont des investissements stratégiques qui engendreront un rendement positif net.

Mise en œuvre de la vision — Contexte politique

La vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables au cours des 10 à 25 prochaines années constitue l'assise des recommandations précises présentées dans ce rapport. La TRNEE est toutefois pleinement consciente que ses propositions doivent être considérées dans le contexte des changements énormes qui se produisent dans le paysage politique des territoires Nordiques du Canada. L'évolution dans deux domaines en particulier définira le contexte dans lequel la vision de la TRNEE sera mise en œuvre. Premièrement, la négociation et la mise en œuvre des ententes d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales revêtent une importance fondamentale pour les collectivités autochtones de l'ensemble du Nord et comporteront des conséquences politiques et économiques directes pour tous les habitants du Nord. Deuxièmement, la dévolution de pouvoirs par le gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux et autochtones entraînera des changements profonds dans la gestion des affaires publiques. La prochaine partie offre un bref aperçu des perspectives de la TRNEE sur ces deux éléments clés du contexte politique.

Les Territoires du Nord-Ouest en transition



L'évolution politique rapide des T.N.-O. comporte des implications profondes pour l'exploitation des ressources non renouvelables et l'émergence de collectivités autochtones durables. La création du Nunavut en 1999 a entraîné l'émergence de « nouveaux » T.N.-O. dans l'Arctique occidental. Tel que mentionné précédemment, les T.N.-O. ont trois revendications territoriales qui sont réglées, une revendication territoriale et un processus d'autonomie gouvernementale qui en sont à l'étape de l'entente de principe, et plusieurs autres en voie d'achèvement. La dévolution de pouvoirs en matière de ressources non renouvelables du gouvernement fédéral au profit des gouvernements territoriaux et autochtones continue à faire l'objet d'un débat animé. En même temps, le cadre réglementaire dans les T.N.-O. est en cours d'évolution et de maturation. La *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* est en cours de mise en œuvre, et l'on se livre actuellement à des expériences relatives à des ententes propres à certains projets sur des questions environnementales et socio-économiques. Enfin, on tente toujours d'accorder une participation autochtone significative dans la prise de décisions par la voie de la mise en œuvre, d'ententes sur les revendications territoriales et d'autres initiatives.

Cette période de transition dans les T.N.-O. a suscité un climat stimulant et fertile en échanges pour le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE. De plus, il ressort clairement que des changements fondamentaux se poursuivront au cours de l'échéancier de 10 à 25 ans fixé par le Groupe de travail de la TRNEE. Ce Groupe de travail s'est heurté à un problème majeur, à savoir comment tenir compte de cette évolution politique dans ses consultations et recommandations.

La présente partie du rapport souligne l'importance des deux aspects essentiels de l'évolution politique des T.N.-O. pour la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables : le règlement et la mise en œuvre d'ententes d'autonomie gouvernementale et de règlement sur les revendications territoriales et la dévolution de pouvoirs aux gouvernements Nordiques. Sur ces deux plans, on observe des signes de progrès concret et de bonnes intentions. Toutefois, le rythme du progrès est trop lent. La TRNEE est d'avis qu'il est impératif que les gouvernements et les organisations autochtones s'attaquent à ces questions avec l'empressement voulu. Ces changements fondamentaux dans la gestion des T.N.-O. ne devraient cependant entraver aucune intervention immédiate sur des questions stratégiques précises ayant trait à l'exploitation des ressources non renouvelables et à la durabilité des collectivités autochtones.

Les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale

Le règlement des revendications territoriales et la conclusion des négociations sur l'autonomie gouvernementale sont universellement perçus comme des événements charnières pour l'exploitation des ressources non renouvelables et pour l'émergence de collectivités autochtones durables. Les ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale en soi ne résolvent pas, certes, toutes les questions de gestion des affaires publiques. Néanmoins, elles établissent les droits juridiques, les ententes institutionnelles et le cadre politique de base au sein desquels les collectivités autochtones noueront de nouvelles relations avec les pouvoirs publics, les exploitants des ressources et d'autres acteurs clés.

Les ententes sur les revendications territoriales revêtent une importance particulière pour l'exploitation des ressources non renouvelables et les collectivités autochtones, du fait qu'elles déterminent l'ampleur de la propriété des ressources autochtones et qu'elles établissent les institutions qui garantissent une participation significative des Autochtones à la prise de décisions. À l'inverse, la présence de revendications non réglées crée un climat d'incertitude quant à la propriété et à la réglementation des terres et des ressources. On pourrait améliorer sensiblement plusieurs indicateurs de durabilité de la TRNEE en achevant tout simplement les processus de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale dans l'ensemble des T.N.-O.

L'importance de régler les revendications territoriales de manière expéditive fut un thème récurrent tout au long des consultations de la TRNEE, tout comme dans d'autres processus, d'ailleurs[33]. Les membres du Groupe de travail de la TRNEE se sont exprimés avec force sur cette question. Certains prétendent que sans le règlement des revendications, il sera difficile voire impossible de réaliser des progrès importants sur un grand nombre des questions auxquelles se heurtent les collectivités autochtones. En même temps, l'urgence de ces questions est telle que si l'on attend que toutes les revendications territoriales soient réglées avant de s'y attaquer, ce n'est pas là une option satisfaisante.

Un objectif essentiel dans l'évolution politique des T.N.-O. consiste à assurer la participation significative des collectivités autochtones dans les processus sociaux, culturels, politiques et économiques qui les touchent. Concrétiser une participation significative ne se borne pas à signer des ententes de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale. Cela exige aussi des efforts constants pour assurer que ces nouvelles dispositions fonctionnent comme prévu.

Plusieurs membres du Groupe de travail et d'autres participants aux consultations de la TRNEE ont exprimé leur mécontentement face à ce qui leur semble être un manque de progrès dans la réalisation de cet objectif. La frustration semble particulièrement grande lorsqu'on a conclu des ententes sur les revendications territoriales et que d'autres initiatives ont été prises, mais que les attentes des parties autochtones n'ont pas été satisfaites. Les Autochtones croient fermement que l'esprit et la lettre de ces ententes doivent être respectés.

La mise en œuvre concluante des ententes de règlement sur les revendications territoriales et d'autres dispositions visant à doter les Autochtones d'une plus grande autonomie gouvernementale est un défi qu'il ne faut pas sous-estimer. Il faut déployer des efforts constants par la voie de la mise en œuvre pour éliminer les ambiguïtés inévitables dans ces ententes. La communication interculturelle continuera de poser problème, puisque les mêmes mots peuvent revêtir des significations très différentes selon le camp dans lequel on se place. Les parties qui s'efforcent véritablement de respecter leurs obligations seront peut-être frustrées par le manque de ressources financières et humaines ou par d'autres circonstances qui leur échappent. Comme la responsabilité de mettre en œuvre les ententes incombe rarement à ceux qui les négocient, il se produit parfois une évolution dans leur interprétation et leur application. Dans certains cas, les parties manquent tout simplement à leurs obligations.

La TRNEE tient à souligner l'importance de procéder rapidement à la conclusion des ententes de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale qui ne sont pas encore réglées. Il faudra également accorder une attention soutenue aux questions de mise en œuvre. La TRNEE exhorte le gouvernement fédéral, le gouvernement des T.N.-O. et les organismes autochtones à conjuguer leurs efforts pour achever la négociation des ententes de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale qui ne sont pas encore réglées, et pour assurer la mise en œuvre efficace de ces ententes partout dans les T.N.-O.

Dévolution de pouvoirs aux gouvernements Nordiques

La dévolution de pouvoirs en matière de ressources non renouvelables du gouvernement fédéral au profit des gouvernements territoriaux et autochtones est une question qui revêt une importance suprême pour les T.N.-O. Les consultations de la TRNEE révèlent que les Autochtones et les autres membres de la population Nordique s'entendent en général pour dire que des pouvoirs importants, avec l'argent nécessaire pour les exercer efficacement, devraient être transférés du gouvernement fédéral, qui a son siège à Ottawa, aux T.N.-O. Un grand nombre de Nordiques sont d'avis que trop de décisions concernant leur vie sont prises par des gens qui sont loin, qui ne sont pas tenus de leur rendre des comptes directement et qui ne comprennent pas ou ne connaissent pas vraiment les réalités du Nord de la même manière que la population des T.N.-O.

Ces opinions ont reçu un fort appui d'un grand nombre des membres du Groupe de travail de la TRNEE, même si l'on a fait remarquer que le maintien du rôle pour certains organes décisionnels existants pourrait assurer un minimum de cette certitude, si précieuse aux yeux de l'industrie. Dans l'ensemble, toutefois, la TRNEE reconnaît que la dévolution de pouvoirs aux autorités Nordiques est à la fois souhaitable et inévitable.

Néanmoins, la meilleure manière de procéder à cette dévolution fait l'objet de divergences. Le gouvernement des T.N.-O. est fortement en faveur de progrès rapides au chapitre de la dévolution, surtout dans les questions relatives à l'exploitation des ressources non renouvelables[34]. Certains organismes autochtones sont plus prudents, prétendant qu'il faudrait clarifier la place des gouvernements autochtones au sein d'un système de gestion des affaires publiques plus décentralisé avant que le gouvernement fédéral ne transfère des pouvoirs importants au gouvernement des T.N.-O. Ces deux points de vue ont été exprimés au cours des consultations de la TRNEE et par les membres du groupe de travail. Le gouvernement fédéral a déclaré sa volonté de procéder à la dévolution des pouvoirs, mais semble rechercher plus de preuves d'un consensus au sein des T.N.-O. avant d'aller de l'avant.

Les questions de financement des programmes et du partage du revenu des ressources sont étroitement liées aux questions juridictionnelles relatives à la dévolution de pouvoirs. Les gouvernements Nordiques auront besoin d'un financement accru pour les aider à assumer leurs nouvelles responsabilités. En outre, l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. pourrait engendrer un excédent fiscal par la voie de redevances et d'impôts. L'allocation de cet excédent entre les ordres de gouvernement fédéral, territorial et autochtone est un sujet de contentieux. Compte tenu de l'ampleur des revenus escomptés des ressources au cours des prochaines décennies, les enjeux sont gros pour toutes les parties.

La TRNEE reconnaît l'importance de la dévolution des pouvoirs pour l'évolution politique qui est en train de se faire dans les T.N.-O. L'autonomie gouvernementale et économique constitue une aspiration fondamentale des Nordiques. La dévolution des pouvoirs laisse espérer un transfert plus grand de pouvoirs et d'imputabilité aux institutions Nordiques. La TRNEE est d'avis qu'un système plus décentralisé de gestion des affaires publiques, assorti des investissements nécessaires dans le renforcement des capacités, rendra les collectivités autochtones plus aptes à réaliser la durabilité dans le contexte de l'exploitation des ressources non renouvelables.

Ces questions importantes et épineuses sont actuellement traitées par la voie du Forum intergouvernemental, nouvelle initiative majeure qui tente de définir l'avenir des relations entre les autorités fédérales, territoriales et autochtones. La TRNEE croit fermement que la dévolution des pouvoirs en matière de ressources non renouvelables au profit des T.N.-O. et des gouvernements autochtones devrait être activement poursuivie par la voie de processus tels que le Forum intergouvernemental.

Nécessité d'intervenir immédiatement

La vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables cadre parfaitement avec l'évolution politique actuelle des T.N.-O. Alors que la TRNEE n'a pas examiné cette évolution en détail ni fourni de recommandations précises quant à la meilleure manière de l'accomplir, l'importance d'achever le travail dans les domaines clés définis ci-dessus est claire aux yeux de tous. La transition de fond qui se fait actuellement dans les T.N.-O. ne devrait pas néanmoins servir d'excuse à l'inaction dans les domaines stratégiques précis où l'on peut promouvoir la vision de la TRNEE.

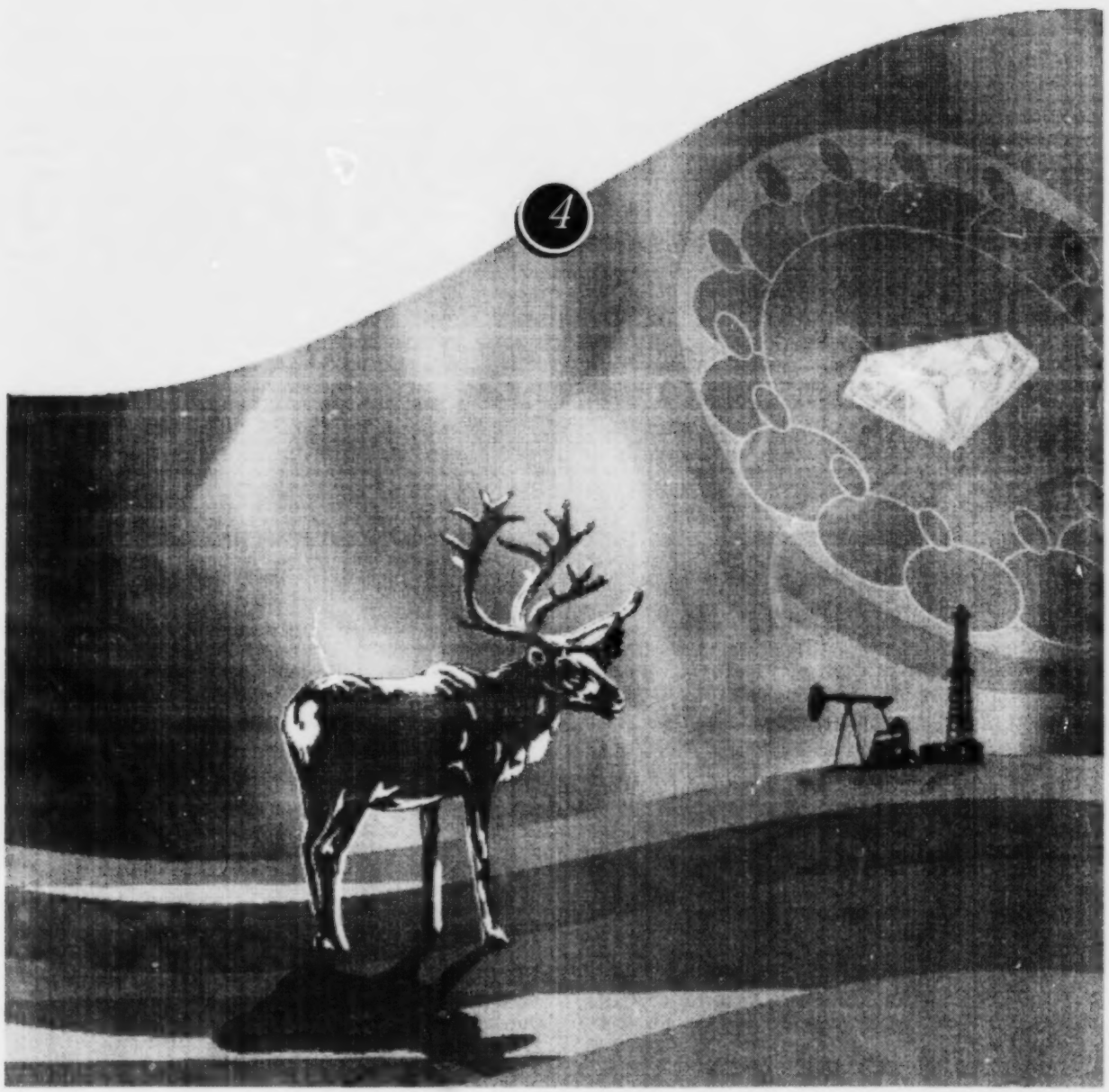
Le besoin d'intervenir immédiatement est bien reconnu. Lorsqu'il était ministre des Ressources, de la Faune et du Développement économique des T.N.-O., Stephen Kakfwi a souligné ce point devant l'Economic Strategy Panel. Ce groupe a rapporté ce qui suit :

Lorsque nous avons rencontré le ministre Kakfwi au départ en juin 1999, il a souligné l'importance de synchroniser les événements. Les travaux d'exploitation des ressources dans les secteurs pétrolier, gazier et minier exerçaient des pressions accrues sur le gouvernement territorial, le gouvernement fédéral, les gouvernements et collectivités autochtones. Comme les événements économiques dépassaient la capacité de la population locale de prendre des décisions éclairées sur son avenir économique, il fallait intervenir immédiatement.

Ceci était particulièrement vrai si nous voulions assurer l'avenir de nos jeunes. Dans de nombreuses collectivités, le chômage des jeunes est supérieur à 40 p. 100. Si nous attendions qu'un nouveau gouvernement passe à l'action, ou que les revendications territoriales soient réglées, ou que l'autonomie gouvernementale soit fermement établie, nous risquerions de ne pas répondre aux besoins pressants de cette génération[35]. » (trad. libre)

La TRNEE souscrit pleinement à ce message empreint de sagesse et d'urgence. Dans cet esprit, le reste du présent rapport portera essentiellement sur des mesures stratégiques précises qui peuvent être prises dès maintenant — avec les instruments de gestion des affaires publiques actuellement en place — pour veiller à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables des T.N.-O. fasse valoir la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables.

Gestion des impacts cumulatifs



La gestion des impacts cumulatifs a été définie tout au long des consultations de la TRNEE comme indispensable à la durabilité des collectivités autochtones dans le Nord du Canada. Les risques majeurs de l'exploitation des ressources non renouvelables dans l'avenir sont susceptibles de découler des impacts cumulatifs sur le plan environnemental, social et culturel des programmes multiples créés dans les domaines suivants : exploration, mines, installations pétrolières et gazières, pipelines, routes et autres infrastructures nécessaires pour la réalisation de ces projets. La gestion des impacts cumulatifs exige également que l'on porte attention, lors de la planification d'un nouveau développement, aux incidences des projets passés et en cours. Les Autochtones et autres peuples Nordiques devront faire le point sur l'état actuel de l'environnement Nordique quand ils décideront quelle orientation ils veulent donner à l'exploitation des ressources non renouvelables et comment atteindre au mieux leur objectif. Pour assurer la durabilité des collectivités autochtones, il faut donc un cadre stratégique concerté pour faire face aux impacts cumulatifs. Les recommandations de la TRNEE concernant la gestion des impacts cumulatifs visent à soutenir des initiatives importantes qui sont en cours dans cette région.

La TRNEE reconnaît que la gestion des impacts cumulatifs n'englobe pas l'ensemble de la gestion de l'environnement. Des initiatives d'aménagement du territoire de plus grande envergure, telles que la Stratégie de zones protégées dans les T.N.-O., auront manifestement des implications importantes pour l'exploitation des ressources et la protection des écosystèmes dans les T.N.-O. Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE a défini la gestion des impacts cumulatifs comme une priorité particulière, compte tenu des problèmes pressants d'ordre social et environnemental causés par l'accroissement de l'activité dans les secteurs des ressources non renouvelables des T.N.-O. Sans aucun doute, toutefois, la Stratégie de zones protégées dans les T.N.-O. et d'autres initiatives de gestion environnementale et d'aménagement du territoire s'imposent si l'on veut maintenir un équilibre entre l'environnement, l'économie et la société qui est l'emblème du développement durable.

La TRNEE signale également qu'en améliorant la gestion des impacts cumulatifs, on ne s'attaquera pas pour autant à l'« héritage déficitaire » du passé. Cette question importante, qui a été cernée dès l'amorce du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, a été soulevée à plusieurs reprises tout au long du processus de la TRNEE par des représentants des organismes

autochtones, des groupes de protection de l'environnement et du gouvernement. Les Autochtones et d'autres habitants du Nord s'inquiètent à juste titre des risques actuels pour l'environnement et la santé humaine que comportent les chantiers d'exploitation des ressources non renouvelables qui ont été abandonnés sans remise en état appropriée. La TRNEE reconnaît le besoin urgent de s'occuper des lieux contaminés et dangereux dans le Nord et croit qu'il faut disposer d'un financement important pour régler ce problème. Tout particulièrement, l'assainissement et la remise en état de ces lieux exigera un engagement financier à long terme de la part du gouvernement fédéral, engagement qui va bien au-delà du financement nécessaire à la réalisation d'études et à la compilation d'inventaires. La décision de la TRNEE de ne pas élaborer de recommandations précises à ce chapitre reflète l'orientation première du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables sur les défis de la gestion du développement dans l'avenir. Cette décision ne devrait toutefois pas être interprétée comme une approbation de la situation actuelle quant aux lieux contaminés et dangereux dans le Nord. La TRNEE, très consciente de la gravité de ce problème, a demandé qu'on élabore une stratégie nationale concertée sur les lieux contaminés dans le cadre d'autres recommandations[36].

L'importance de la gestion des impacts cumulatifs

La réglementation environnementale qui régit les principaux chantiers d'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années. Chaque projet est soumis à un examen plus minutieux que jamais auparavant, comme l'illustrent les mécanismes de révision pour les mines de diamant de la BHP et de Diavik. Il ne fait aucun doute que les projets d'aménagement de pipelines à grande échelle dans le Nord seraient également soumis à des études environnementales globales. Le public a l'occasion de donner son avis dans le cadre de mécanismes d'examen des projets, et le règlement des ententes sur les revendications territoriales pose les jalons d'un rôle accru des Autochtones dans la réglementation environnementale des chantiers d'exploitation des ressources non renouvelables.

La remise en état est un autre domaine où les normes se sont améliorées. Les entreprises minières préparent maintenant des plans de remise en état détaillés et enregistrent des dépôts importants en cas de dommages pour veiller à ce que le coût de la remise en état soit suffisamment financé dès le départ. Cette exigence constitue un contraste marquant avec les habitudes passées dans les T.N.-O., comme l'illustrent les énormes passifs non capitalisés créés par les mines Giant et Colomac.

Il est toujours possible d'améliorer la réglementation de chaque projet. Les changements qui se sont produits au cours des dernières années dans l'évaluation environnementale et dans les mécanismes et exigences réglementaires ont néanmoins réduit le risque de dommages environnementaux catastrophiques causés par un seul projet. Si l'on se tourne vers l'avenir de l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord, le plus gros défi qu'il reste à relever consiste à s'attaquer aux impacts cumulatifs de projets multiples et des activités qui s'y rattachent. Même si les effets directs de chaque mine ou puits de gaz en production se situent à l'intérieur de limites acceptables, l'effet combiné de plusieurs projets dans un certain domaine sera peut-être important.

Les impacts cumulatifs se manifestent lorsque les incidences de projets ou d'activités isolées s'ajoutent les unes aux autres, créant un effet global plus grand. Par exemple, si un grand nombre de petits déversements de produits chimiques dans un lac ou une rivière tuent chacun quelques poissons, l'effet cumulatif sera peut-être l'élimination de l'ensemble de la population des poissons. Les impacts cumulatifs peuvent également se produire lorsque des impacts individuels entrent en interaction de manières qui créent de nouveaux effets plus importants. Les produits chimiques rejetés par deux ou plusieurs sources peuvent se combiner dans l'environnement pour créer un autre polluant plus toxique.

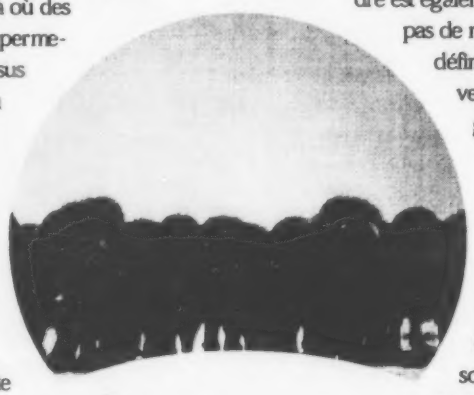
L'expression « gestion des impacts cumulatifs » est ici employée pour regrouper plusieurs processus connexes qui visent à définir, surveiller et réglementer les impacts cumulatifs du développement. L'évaluation des impacts cumulatifs fait généralement référence à l'évaluation des impacts cumulatifs dans la planification et l'évaluation environnementale qui s'appliquent à des projets isolés. La surveillance des impacts cumulatifs consiste dans la collecte de données de base ainsi que dans des études constantes pour définir les changements causés dans l'environnement par des impacts multiples.

La gestion des impacts cumulatifs comporte l'intégration de l'information, de l'évaluation et de la surveillance dans les mécanismes décisionnels. Les décisions relatives aux impacts cumulatifs peuvent être prises à toutes les étapes de l'exploitation des ressources non

renouvelables, soit de l'aménagement du territoire au départ jusqu'à la réglementation et à la remise en état de chaque chantier.

Les entreprises qui tiennent à atténuer l'impact d'un pipeline et de son infrastructure connexe sur la population de caribous, par exemple[37], devront examiner comment la somme ou le produit de chaque perturbation peut entraîner des changements tels que ceux qui touchent la performance de la population (p. ex. démographie, taille et répartition). Certaines études ont démontré que le passage de caribous est moins susceptible de se faire là où les pipelines sont élevés (surtout en deçà d'une certaine hauteur) et comportent des voies inférieures, plutôt que des tronçons souterrains, ou là où des rampes d'accès sont prévues pour permettre le passage des caribous au-dessus des pipelines. Toutefois, la taille du groupe, le harcèlement des insectes et la combinaison de routes et de voies de circulation parallèles aux pipelines peuvent causer une interaction qui dissuaderont les caribous de traverser les pipelines. La fréquence du passage s'est avérée moins grande lorsqu'il y a une route voisine d'un pipeline et lorsque la circulation est intense. Les pipelines élevés qui longent de près les routes très fréquentées entravent le passage.

L'ampleur des débouchés d'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. est assortie d'un risque correspondant : les projets et activités multiples produiront peut-être des impacts cumulatifs. Les impacts possibles sur la faune et la qualité de l'eau préoccupent tout particulièrement les collectivités autochtones. La gestion du développement pour minimiser ces impacts est nécessaire si l'on veut préserver l'intégrité environnementale et veiller à ce que les collectivités autochtones atteignent un équilibre entre les économies des salaires et leur mode de vie traditionnel basé sur la terre. La gestion des impacts cumulatifs est donc indispensable si l'on veut protéger des valeurs qui sont fondamentales pour la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables.



Les impacts possibles sur la faune et la qualité de l'eau préoccupent tout particulièrement les collectivités autochtones.

Obstacles à la gestion des impacts cumulatifs

La gestion des impacts cumulatifs n'est pas tâche aisée. Par définition, elle exige que l'on prête attention aux incidences de projets et d'activités multiples qui peuvent se dérouler dans une vaste région géographique au cours d'une longue période. Ces projets et activités sont souvent, à leur tour, soumis à divers mécanismes d'aménagement et de réglementation. L'insuffisance des données et l'incertitude scientifique quant aux liens de cause à effet sont des problèmes courants dans la gestion des impacts cumulatifs. L'incertitude concernant les objectifs à atteindre est également fréquente. Il n'existe peut-être pas de mécanismes qui permettent de définir et de concilier les intérêts souvent conflictuels que les décisions de gestion peuvent toucher.

La gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. doit s'attaquer à l'ensemble de ces problèmes généraux. En outre, la vulnérabilité environnementale des régions Nordiques et les caractéristiques distinctes sur le plan social et culturel des T.N.-O. présentent des difficultés particulières pour la gestion des impacts cumulatifs. Le contexte institutionnel connaît également une évolution rapide. On a créé de nouveaux organismes et mécanismes de gestion des ressources qui commencent tout juste à acquérir la capacité institutionnelle nécessaire pour s'acquitter de leur mandat. De manière plus générale, le règlement et la mise en oeuvre des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, ainsi que la perspective d'une dévolution accrue des pouvoirs apportent des changements importants à la structure générale de la gestion des affaires publiques. Les T.N.-O. présentent donc un contexte complexe et fertile en échanges pour la gestion des impacts cumulatifs.

La vulnérabilité environnementale des régions Nordiques et les caractéristiques distinctes sur le plan social et culturel des T.N.-O. présentent des difficultés particulières pour la gestion des impacts cumulatifs.

Exigences d'une gestion fructueuse des impacts cumulatifs

Les consultations de la TRNEE et les recherches qu'elle a commandées ont donné lieu à plusieurs suggestions pour s'attaquer aux impacts cumulatifs de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Toute initiative prise dans cette région devrait comporter une étude des questions suivantes.

Coordination et regroupement des initiatives existantes

Le succès de la gestion des impacts cumulatifs dépend de la coordination et de la fusion des initiatives existantes. Ce rôle revêt une importance particulière dans les T.N.-O. à cause de la prolifération de commissions, d'organismes, de mécanismes et d'ententes qui se rattachent de diverses manières à la gestion des impacts cumulatifs. Par exemple, il existe peut-être des moyens de coordonner ou de fusionner des programmes de surveillance propres à un projet, à l'échelle régionale et territoriale.

La coordination et la fusion des initiatives devraient se traduire par une gestion des impacts cumulatifs meilleure et plus rentable. On pourrait réduire le dédoublement des efforts, cerner les lacunes d'information et regrouper les ressources en fonction d'autres objectifs communs. Les exigences posées aux organismes autochtones, aux exploitants des ressources, aux fonctionnaires et à d'autres acteurs clés seraient ainsi plus faciles à gérer. Un cadre stratégique intégré pour la gestion des impacts cumulatifs contribuerait également à assurer la clarté de la réglementation en clarifiant le rôle de l'évaluation des impacts cumulatifs de chaque projet dans le cadre global de la gestion environnementale. Les données et l'orientation stratégique qui découlent d'un cadre de gestion des impacts cumulatifs aideraient également les promoteurs d'un projet à remplir leurs obligations en vertu de la législation sur l'évaluation environnementale.

La gestion des impacts cumulatifs offre ainsi l'occasion de canaliser et de renforcer la planification et la réglementation environnementales dans les T.N.-O. Il faudrait coordonner et, si possible, fusionner les études scientifiques, les programmes de surveillance, les mécanismes de réglementation et de planification, et des initiatives semblables dans le cadre créé pour la gestion des impacts cumulatifs.

Respect des offices et mécanismes instaurés par la voie des ententes de règlement sur les revendications territoriales et mise en œuvre de la législation

L'importance des impacts cumulatifs a été reconnue dans les ententes institutionnelles et les mécanismes décisionnels établis en vertu des ententes de règlement sur les revendications territoriales et de la mise en œuvre de la législation. En particulier, les aspects de la gestion des impacts cumulatifs s'inscrivent dans le cadre du mandat des offices créés en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, notamment les fonctions d'examen des projets du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Les questions relatives aux impacts cumulatifs sont également abordées dans la partie VI de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*, qui prévoit une surveillance et des vérifications environnementales. Aux yeux des Autochtones, les institutions et les mécanismes basés sur les revendications leur garantissent d'avoir véritablement voix au chapitre dans la prise des décisions concernant la gestion foncière et la gestion des ressources. Cette voix sera renforcée par la négociation et la mise en

œuvre des ententes d'autonomie gouvernementale. La gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. doit par conséquent respecter ces ententes et s'en inspirer.

Intégration des connaissances autochtones traditionnelles

La reconnaissance de la valeur des connaissances traditionnelles autochtones est un principe directeur essentiel de l'étude de West Kitikmeot/Slave, initiative importante qui est décrite de manière plus détaillée ci-dessous, au point « Assurer la continuité de l'étude West Kitikmeot/Slave ». Ce principe est également reconnu de manière générale dans les initiatives de gestion environnementale et dans les examens de projets dans le Nord du Canada. Les connaissances traditionnelles devraient, tout comme la science occidentale, être considérées comme un élément essentiel de la gestion des impacts cumulatifs.

Étude des effets socio-économiques

La vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables comprend à la fois l'intégrité environnementale et le bien-être social et culturel. Si l'on veut minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les collectivités autochtones, il faut porter attention à l'éventail complet des impacts cumulatifs. Les liens entre les effets sont particulièrement importants pour les collectivités autochtones, parce que les valeurs sociales et culturelles sont indissociables de la terre et des activités traditionnelles basées sur la terre. L'intégrité environnementale n'est pas simplement une valeur en soi; elle est également indispensable pour maintenir le bien-être social et culturel. En conséquence, les impacts cumulatifs du développement sur le plan social et culturel pour les collectivités autochtones devraient être traités parallèlement aux autres effets environnementaux (p. ex. biophysiques) à l'intérieur d'un cadre intégré de gestion des impacts cumulatifs.

Définition des objectifs, des critères et des seuils

La gestion des impacts cumulatifs exige plus que des études scientifiques et des programmes de surveillance. L'objectif final consiste à se servir de l'information sur les impacts cumulatifs pour prendre de meilleures décisions. Les objectifs, les critères et les seuils fournissent l'orientation essentielle aux promoteurs des projets, aux décideurs et à d'autres parties intéressées lorsqu'on leur demande d'intervenir à partir de l'information provenant de l'évaluation et de la surveillance des impacts cumulatifs. Ces indicateurs sont également précieux pour orienter la surveillance et la recherche scientifiques. La gestion des impacts cumulatifs doit porter essentiellement sur des questions qui peuvent véritablement changer les choses, et elle doit éviter le piège de vouloir s'occuper de tout. Un des objectifs majeurs de la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. devrait donc être la définition des objectifs, des points de repère et des seuils qui peuvent servir à orienter la recherche de base, la surveillance et les décisions de développement.

Initiatives et propositions récentes

La gestion des impacts cumulatifs est déjà un sujet de premier plan dans les T.N.-O. La Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. comprend une proposition visant à « instaurer un régime de surveillance pour les milieux biophysiques et socio-économiques à la fois » et souligne le besoin de recueillir des données de base, de mener des recherches sur les impacts cumulatifs et de surveiller ces impacts cumulatifs[38]. Cette initiative a pour but de :

- permettre une meilleure coordination dans la collecte des données;
- cerner et combler les lacunes dans la surveillance régionale et la collecte des données;
- faire mieux comprendre les liens importants de cause à effet qui ont trait aux activités de développement;
- faciliter l'établissement de seuils régionaux et propres à un site et de capacités limites.

Le régime de surveillance proposé contribuera également à l'examen cohérent et en temps opportun des propositions de projets.

L'Economic Strategy Panel souligne également le « besoin urgent de créer un cadre global de surveillance des effets cumulatifs », compte tenu du grand nombre de projets d'aménagement qui pourraient s'amorcer dans les T.N.-O.[39]. Il signale que les programmes actuels de surveillance sont généralement propres à un site et que les données de base sur les connaissances traditionnelles et environnementales souffrent de grosses lacunes. Ce groupe recommande la collecte de données de base nécessaires pour la surveillance des impacts cumulatifs et déclare qu'il « faut mettre les données en commun pour rendre les collectivités et les régions plus aptes à surveiller les impacts[40] ».

Plusieurs initiatives importantes relatives aux impacts cumulatifs en sont déjà à l'étape de planification ou de réalisation dans les T.N.-O. Le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie, qui remonte aux ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in et des Sahtu, est imposé en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Ce programme en est à l'étape de planification, le MAINC coordonnant la conception du programme en collaboration avec un groupe de travail composé de fonctionnaires des gouvernements fédéral et territorial et de représentants des Gwich'in, des Inuvialuit et de la région de Sahtu, ainsi que du Conseil des Dogrib assujettis au Traité nº 11, des Premières nations de la région du Deh Cho, le groupe akaitcho assujetti au Traité nº 8, de l'Alliance métis North Slave et du Conseil tribal de South Slave.

Environnement Canada étudie et élabore des approches régionales pour l'évaluation et la gestion des impacts cumulatifs dans le cadre de sa Northern Ecosystem Initiative. L'accent est mis sur la création de partenariats visant à contribuer à la création de procédures et de protocoles qui pourraient servir à mettre sur pied des cadres de gestion et d'évaluation régionale des impacts cumulatifs partout dans le Nord.

Il existe aussi quelques initiatives plus étroitement ciblées. L'étude West Kitikmeot/Slave, analysée ci-après, au point « Assurer la continuité de l'étude West Kitikmeot/Slave », a été mise sur pied pour combler les lacunes dans l'information régionale de base concernant la province géologique des Esclaves et elle porte essentiellement sur des données qui peuvent servir à évaluer et à observer les impacts cumulatifs du développement. L'Agence indépendante de surveillance environnementale, créée en vertu de l'entente environnementale portant sur le projet de la BHP, est chargée de surveiller la gestion environnementale des effets, notamment des impacts cumulatifs, de la mine de diamant Ekati. Le Programme de surveillance des eaux relativement aux effets cumulatifs dans la rivière Coppermine, mené par le MAINC, aborde la recherche et la surveillance dans une perspective transfrontalière basée sur le bassin hydrographique. Les impacts cumulatifs sont également une préoccupation majeure dans l'aménagement du plan de gestion du caribou de la région de Bathurst.

L'initiative la plus importante dans la gestion des impacts cumulatifs est l'élaboration d'un Cadre d'évaluation et de gestion des impacts cumulatifs pour les T.N.-O. Le premier plan de travail pour cette initiative a été présenté en avril 2000. Ce Cadre a pour but :

> *... de permettre d'aborder de manière systématique et concertée l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O., en reflétant les besoins des divers acteurs clés, sans nuire aux activités relatives aux revendications territoriales ni aux lois en vigueur*[41].

On a créé un comité d'orientation qui supervisera l'élaboration du Cadre et qui compte des représentants des autorités fédérales et territoriales, des organismes et des gouvernements autochtones, de l'industrie, des groupes de protection de l'environnement et du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. La date butoir pour la mise en oeuvre du cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs est fixée à avril 2001.

La gestion des impacts cumulatifs n'est pas tâche aisée. Par définition, elle exige que l'on prête attention aux incidences de projets et d'activités multiples qui peuvent se dérouler dans une vaste région géographique au cours d'une longue période.

Il reste à mettre au point les détails de la conception et de la mise en œuvre. Toutefois, le plan de travail indique que le Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs pourrait comprendre six volets de base : vision, valeurs et objectifs; évaluations propres à un projet; recherche et études régionales de base; surveillance; stratégies et mesures de gestion environnementale; vérification (y compris rapports sur l'état de l'environnement).

Cette initiative a bénéficié de certains fonds du gouvernement fédéral pour la première année, mais le financement à long terme n'a pas encore été obtenu. Les autres questions sur lesquelles il faudra se pencher ont trait notamment à la structure institutionnelle pour la mise en œuvre du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs et aux liens avec les mécanismes décisionnels au cas où l'on détecterait des impacts cumulatifs.

Mise en œuvre de la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. — Recommandations de la TRNEE

La TRNEE est convaincue qu'un cadre intégré pour la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. s'impose dès à présent si l'on veut assurer la durabilité des collectivités autochtones. Les recommandations de la TRNEE à ce chapitre visent à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre du Cadre CEAM.

Financement du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs

Ce Cadre permettrait de placer les T.N.-O. à l'avant-garde de la gestion des impacts cumulatifs au Canada. Il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés auxquelles se heurte cette initiative, pas plus que la nécessité de la bonne volonté et de la coopération de la part de tous les participants. La TRNEE croit néanmoins que le Cadre fournit les moyens les plus prometteurs dont on dispose actuellement pour s'attaquer à de nombreux risques de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les collectivités autochtones. En particulier, la TRNEE appuie la composition multipartite du comité d'orientation créé pour élaborer le Cadre d'évaluation de gestion des effets cumulatifs, et l'intention claire de créer un cadre stratégique intégré pour la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O.

La TRNEE signale l'engagement du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, pris le 6 décembre 1999 : « Nous fournirons les ressources nécessaires pour que les recommandations présentées à l'issue de l'atelier de décembre[42] soient suivies avec diligence et qu'une évaluation des effets cumulatifs et un cadre de gestion soient élaborés d'ici avril 2001[43] ». Un document d'étude publié en même temps que la déclaration du ministre est venu confirmer l'engagement du MAINC et d'Environnement Canada d'octroyer les ressources nécessaires pour pouvoir donner suite aux recommandations émanant de l'atelier.

Le plan de travail du Cadre d'avril 2000 découlait directement de l'atelier multipartite tenu en décembre 1999. Ce plan de travail exigeait un budget total de 780 000 $, mais la somme accordée au groupe de travail du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs pour achever ce Cadre n'était que de 450 000 $. La TRNEE craint que ce manque de financement ait miné les efforts du groupe de travail pour élaborer le Cadre d'ici à la date limite d'avril 2001. Le groupe de travail chargé du Cadre a dû supprimer ou réduire un grand nombre d'activités qu'il avait prévues, notamment son projet de sessions de consultation, pour assurer qu'au moins les volets prioritaires du plan de travail soient traités d'ici à avril 2001. Selon le groupe de travail du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs, les ajustements à apporter au plan de travail signifient que le délai d'avril 2001 ne pourra être respecté même si la somme requise de 300 000 $ est versée au cours de l'exercice 2000–2001. D'après les estimations que le MAINC a fournies à la TRNEE, il faudra un délai d'un an et une allocation unique de fonds de 800 000 $ pour achever le Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs — 450 000 $ pour le Cadre et 350 000 $ pour un volet essentiel de surveillance du Cadre, le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie.

À long terme, une proportion substantielle du financement supplémentaire sera nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre un cadre stratégique intégré pour la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. et pour soutenir le processus multipartite indispensable à la réussite de cette initiative. D'après le MAINC, la mise en œuvre du Cadre à lui seul coûtera deux millions de dollars par an. Les évaluations du coût pour le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie sont analysées ci-dessous.

La TRNEE croit fermement que la gestion des impacts cumulatifs offre une occasion intéressante d'investissement stratégique de la part du gouvernement et de l'industrie.

L'argent investi maintenant contribuera à obtenir la base d'information et le cadre stratégique nécessaires pour éviter des erreurs coûteuses dans l'exploitation des ressources non renouvelables. Si l'on peut définir et atténuer les impacts cumulatifs du développement sur le plan social, environnemental et culturel, on aura répliqué à une menace majeure à la durabilité à long terme des collectivités autochtones.

Un investissement stratégique dans la gestion des impacts cumulatifs contribuera aussi directement à assurer la clarté de la réglementation, facteur essentiel pour améliorer le climat d'investissement dans les T.N.-O. Le soutien aux programmes de surveillance et de collecte des données de base réduira le coût de la planification des projets et de l'évaluation des impacts cumulatifs pour les promoteurs. Ces initiatives pourraient également empêcher la prolifération d'organismes propres à un projet et de groupes d'experts scientifiques pour surveiller les impacts cumulatifs. Enfin, l'élaboration d'un cadre stratégique et de planification pour l'évaluation des impacts cumulatifs atténuera l'incertitude qui entoure actuellement le rôle de ce processus dans la gestion environnementale et l'attribution appropriée de rôles et de responsabilités entre les promoteurs du projet et le gouvernement.

Un investissement stratégique dans la gestion des impacts cumulatifs entraînera des avantages directs pour les pouvoirs publics, les collectivités autochtones, l'industrie, les organismes de protection de l'environnement et d'autres acteurs clés. C'est l'ensemble de la population Nordique et du Canada qui bénéficieront des avantages indirects.

Enfin, les données de base sont l'élément essentiel de la gestion des impacts cumulatifs. Actuellement, l'initiative la plus prometteuse dans ce domaine est le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie présenté sous les « Initiatives et propositions récentes ». Le groupe de travail de ce Programme est en train de concevoir un programme de surveillance communautaire, qui était axé au départ sur les zones de règlement des revendications des Gwich'in et des Sahtu. Ce programme portera en fin de compte sur l'ensemble de la vallée du Mackenzie. Une fois mises en œuvre, ces données qui portent sur l'ensemble de la vallée viendront s'ajouter aux autres données existantes, permettront de coordonner les programmes de surveillance et d'offrir une rétroaction aux collectivités. Le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie pourra produire les données environnementales de base, l'analyse et l'information sur les connaissances traditionnelles dont ont besoin les promoteurs de projets et quiconque s'intéresse aux questions d'impacts cumulatifs.

La TRNEE est d'avis que le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie est un élément crucial de la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. et qu'il constituera une contribution majeure au volet de surveillance du Cadre CEAM. Cette initiative reflète également des engagements spécifiques pris dans les ententes sur les revendications territoriales et par la voie de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. La TRNEE s'inquiète toutefois du fait que cette initiative n'a pas encore fait l'objet d'un engagement financier suffisant. D'après les évaluations que le MAINC a fournies à la TRNEE, un financement de trois millions de dollars par an est nécessaire pour donner de l'expansion et assurer la mise en œuvre du programme.

En bref, la TRNEE appuie l'élaboration du Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs et le Programme de surveillance des effets cumulatifs dans la vallée du Mackenzie qui y est étroitement lié; elle croit également qu'ils sont essentiels à la création d'un cadre intégré pour la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

1 ***Le gouvernement du Canada devrait accorder, sur une période de six ans, la somme totale de 25,8 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministère de l'Environnement aux fins d'achever l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre stratégique intégré de gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O. Ce montant comprend :***

- ***un montant totale de 800 000 $ pour permettre au groupe de travail chargé de la gestion et de l'évaluation des effets cumulatifs dans les T.N.-O. de présenter aux ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de l'Environnement un Cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs complet et global, et un plan d'action d'ici à la fin de l'exercice financier 2001-2002;***
- ***un montant total de cinq millions de dollars par an pendant cinq ans pour permettre la mise en œuvre du cadre CEAM, notamment le Programme de surveillance des effets cumulatifs***

de la vallée du Mackenzie (au coût annuel de trois millions de dollars), les plans d'action pour les régions de North Slave et du Deh Cho, et des vérifications quinquennales (y compris des rapports sur l'état de l'environnement), ainsi que pour répondre aux besoins des organismes qui jouent un rôle déterminant dans la surveillance et la gestion des effets cumulatifs. Ce niveau de financement devrait être réévalué au bout de cinq ans.

Assurer la continuité de l'étude West Kitikmeot/Slave

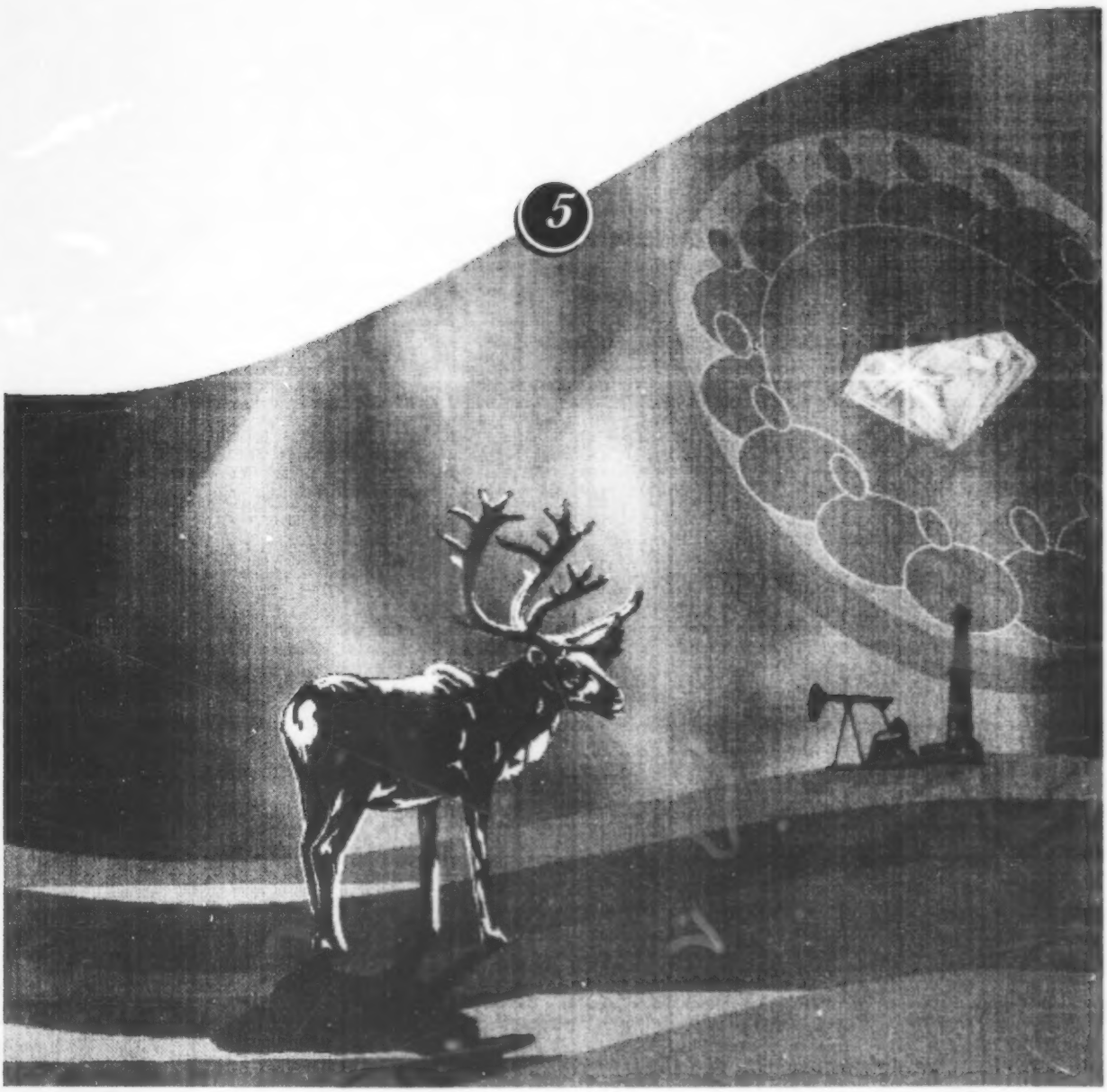
L'étude West Kitikmeot/Slave (WKSS) a été mise sur pied en 1995 dans le cadre d'un partenariat entre les organismes autochtones et environnementaux, le gouvernement et l'industrie. Elle a pour mandat de fournir de l'information de base, en recourant à la fois aux connaissances scientifiques et traditionnelles, d'appuyer les décisions de gestion des ressources et d'évaluer les effets du développement dans la région qui s'étend du Grand lac des Esclaves à la côte arctique. Cette région couvre des parties des T.N.-O. et du Nunavut.

L'engagement financier initial envers la WKSS est censé expirer le 31 mars 2001. Le Groupe de travail de la TRNEE, tout en reconnaissant que le destin de cet organisme et ses travaux sont un enjeu important pour la gestion des impacts cumulatifs dans les T.N.-O., ne s'est pas entendu quant à savoir s'il fallait recommander le maintien du financement pour la WKSS telle qu'elle existe actuellement et lui donner un rôle accru dans le nouveau cadre de gestion des impacts cumulatifs. Quoique certains membres du Groupe de travail prônent avec force le maintien de la WKSS au-delà de son échéance actuelle, d'autres se montrent inquiets quant à la formule de financement de l'étude. On remarque également que le Cadre CEAM est beaucoup plus large que le mandat actuel de la WKSS et que les leçons de la WKSS pourraient être intégrées dans la nouvelle disposition de gestion des impacts cumulatifs.

Les travaux d'importance entrepris par la WKSS et le succès qu'elle a remporté en tant que partenariat ont cependant été reconnus par l'ensemble des membres du Groupe de travail. Ce Groupe convient également de l'importance de poursuivre des études essentielles à long terme, notamment en ce qui concerne les impacts de l'exploitation des ressources sur le caribou. L'importance du caribou pour le Nord et le besoin de poursuivre des travaux dans ce domaine ont été soulignés sous « Les collectivités autochtones dans les T.N.-O. — Contexte environnemental, culturel, social et politique » et sous « L'importance de la gestion des impacts cumulatifs ». Quelle que soit la décision finale quant au financement de la WKSS, les études à long terme qu'elle a amorcées — telles que la recherche sur le caribou — devraient se poursuivre dans le cadre de la collecte des données de base et de la surveillance qui sont indispensables à la gestion des impacts cumulatifs. En outre, un examen et une évaluation des travaux entrepris par la WKSS devraient être amorcés pour que les leçons importantes que l'on a apprises au cours des cinq dernières années puissent s'appliquer à des initiatives futures. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

2 ***Les partenaires de l'étude de West Kitikmeot/Slave (WKSS) doivent assurer la poursuite des travaux de recherche en cours qui sont entrepris par la WKSS pour appuyer l'évaluation et la surveillance des effets cumulatifs en fournissant le financement nécessaire pour soutenir toute mesure provisoire qui sera mise en place pendant la période de transition s'échelonnant entre la fin du mandat de la WKSS (avril 2001) et la relève d'un organisme ou d'une initiative apte à poursuivre cette recherche. Le choix de cet organisme ou initiative sera opéré par la voie de consultations auprès des partenaires de la WKSS, du cadre CEAM et du Programme général de surveillance du Nunavut.***

Le climat d'investissement pour l'exploitation des ressources non renouvelables



Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE repose sur le principe voulant que les ressources non renouvelables peuvent constituer un apport positif à la durabilité des collectivités autochtones dans le Nord. La présente partie du rapport expose une série de recommandations visant à assurer que l'investissement — la pierre angulaire de l'activité économique dans ce secteur — continue à être octroyé aux T.N.-O.

L'importance d'un climat favorable aux investissements

Pour une stratégie qui compte sur l'exploitation des ressources non renouvelables pour promouvoir la durabilité, un défi majeur consiste à garantir que l'activité économique dans les secteurs des ressources se poursuive à long terme. L'exploration actuelle est indispensable si l'on veut garantir de nouvelles découvertes. Face au long échéancier des gros projets, le niveau actuel d'exploration sera un facteur absolument déterminant des débouchés économiques d'ici 10 à 25 ans. Il faudrait également faciliter un développement sérieux, du fait que les réserves minières découvertes vont peut-être demeurer inexploitées pendant plusieurs années — peut-être même indéfiniment — si l'on trouve des sources d'approvisionnement moins coûteuses.

Il est vrai que la force des cours des produits de base et le potentiel minier des T.N.-O. ont été des incitatifs puissants à l'exploration et à l'exploitation dans les secteurs du diamant, du pétrole et du gaz au cours des dernières années. Il n'en demeure pas moins que le Nord doit, sur un marché mondial, se livrer à la concurrence pour les capitaux d'investissement qu'exige l'exploitation des ressources non renouvelables. La TRNEE croit que l'on peut et devrait prendre des mesures stratégiques majeures pour contribuer à garantir le maintien de la vitalité des secteurs des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. La dernière considération est que, sans la volonté des entreprises d'investir dans les T.N.-O., la promesse des avantages à long terme ne demeure qu'une simple promesse.

Obstacles à l'investissement dans l'exploitation des ressources non renouvelables

Tout au long des consultations de la TRNEE, les représentants de l'industrie ont défini les problèmes réglementaires comme étant les principaux obstacles à l'accroissement des investissements dans les secteurs des ressources non renouvelables des T.N.-O. L'industrie est mécontente d'un régime réglementaire qui ne cesse d'évoluer et qui fait de chaque nouveau projet un voyage dans des eaux inexplorées. La courte histoire de l'exploitation des mines de diamant dans les T.N.-O. vient d'ailleurs illustrer ce problème. Les chantiers de la BHP et de Diavik ont tous deux été soumis à des régimes d'évaluation environnementale différents, et les propositions subséquentes d'aménagement seront soumises à un processus entièrement nouveau en vertu de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. À ces procédures réglementaires officielles viennent s'ajouter des ententes sur les retombées des projets propres à chaque chantier, des ententes socio-économiques et des ententes environnementales, dont les exigences ne sont pas spécifiées, ni dans une loi ni dans une politique.

Même l'amorce d'un processus réglementaire est une perspective rebutante pour bien des promoteurs. Les obligations et les procédures de consultation demeurent très imprécises, ce qui rend difficile de vérifier qui devrait être consulté et sur quelles questions. Les investisseurs éventuels voient une multitude de commissions, d'agences et de processus, dont beaucoup sont relativement nouveaux et inexpérimentés.

La TRNEE est convaincue que la complexité et l'incertitude qui entourent la réglementation dans les T.N.-O. constituent des menaces importantes à l'apport de capitaux d'investissement dans les secteurs des ressources. Il est urgent que le gouvernement fédéral, le gouvernement des T.N.-O., les organismes et les gouvernements autochtones, l'industrie et d'autres acteurs clés collaborent pour améliorer la clarté des régimes réglementaires qui régissent l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O.

L'incertitude réglementaire est une complication inutile dans la planification des projets et le développement dans les T.N.-O., où les frais de développement sont élevés et où deux autres handicaps majeurs nuisent à la région quand il s'agit de se livrer à la concurrence pour trouver les capitaux d'investissement. Premièrement, l'érosion de la capacité géoscientifique et la localisation a sapé la capacité du Nord de générer des activités d'exploration. Deuxièmement, le manque d'infrastructures de transport suffisantes raccourcit les échéanciers (p. ex. du fait qu'il faut compter sur des routes de glace pour le transport terrestre) et constitue un problème omniprésent dans le Nord du Canada. Dans ces deux domaines, les obstacles à l'investissement dans les secteurs des ressources non renouvelables pourraient être éliminés si l'on plaçait le Nord sur un terrain d'égalité avec les autres territoires ou provinces.

Amélioration du climat d'investissement et de développement économique — Recommandations de la TRNEE

La TRNEE a défini trois domaines où l'on pourrait prendre des initiatives pour améliorer le climat d'investissement de l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord. Ces initiatives sont axées sur la capacité réglementaire, le soutien à la localisation géoscientifique et géologique, et le financement de l'infrastructure. En outre, la TRNEE a examiné de manière assez détaillée une proposition visant à modifier le régime fiscal des investissements dans le Nord du Canada, mais ne s'est pas entendue sur cette question. La TRNEE ne formule donc pas de recommandations dans le domaine des mesures fiscales, mais les deux points de vue divergents sont énoncés ci-dessous.

Financement supplémentaire pour les offices en vertu de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie

Les T.N.-O. subissent des changements profonds qui déstabilisent inévitablement les régimes réglementaires. Cette incertitude sera en partie atténuée grâce aux ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Toutefois, une fois les ententes signées, une nouvelle période de transition et d'incertitude s'amorce. Il faut créer de nouvelles commissions de gestion des ressources et de la réglementation, et les laisser acquérir de l'expérience pratique. La mise en œuvre de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (LGRVM) en est maintenant à cette étape de transition. Même si cette loi marque un pas en avant important dans la création d'un régime intégré de gestion des ressources et de la réglementation qui est basé sur les revendications territoriales dans la vallée du Mackenzie, il faudra déployer d'autres efforts pour garantir l'efficacité et la prévisibilité dans la pratique.

Tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE, les principaux acteurs et chercheurs ont signalé le manque de financement pour les offices créés en vertu de la LGRVM comme un problème majeur. Ce qui inquiète le plus l'industrie, c'est que des commissions et des agences débordées de travail et n'ayant pas un personnel suffisant ne pourront pas s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficiente, efficace, en temps et lieu. Sans un financement suffisant et un accès à l'expertise, ces nouveaux organes risquent d'être débordés par le nombre, la taille et la complexité des projets d'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Les retards et l'incertitude dans la planification et l'approbation des projets seront alors inévitables.

L'insuffisance de fonds pour ces commissions et agences inquiètent également les Autochtones et les organismes de protection de l'environnement. La promesse d'une plus grande participation à la prise de décisions s'avérera vaine si les mécanismes mis en place pour faciliter cette participation ne peuvent fonctionner de manière efficace.

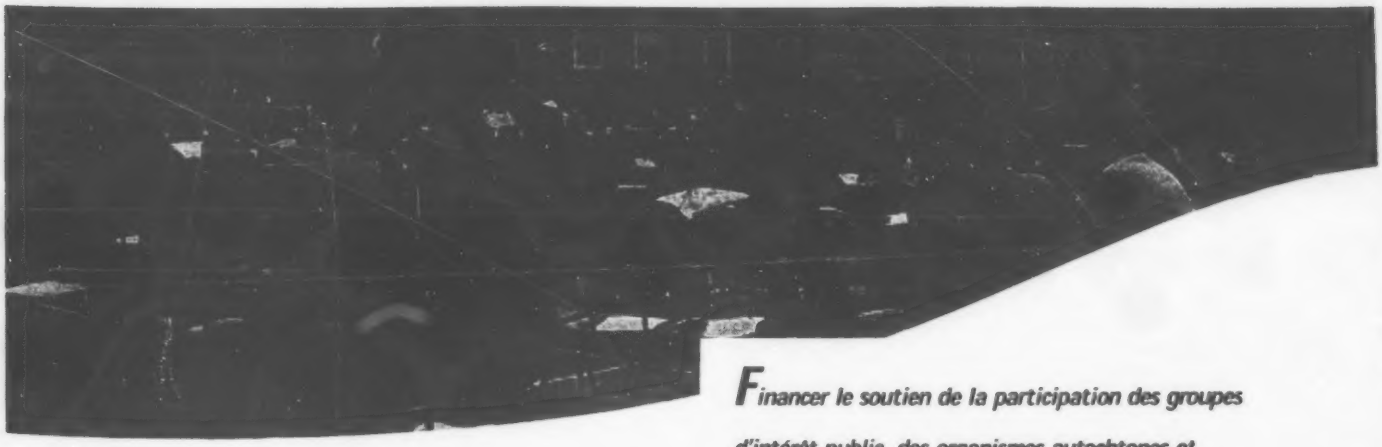
On a défini deux problèmes systémiques qui contribuent aux difficultés de financement de ces nouvelles commissions. Premièrement, le financement est administré par la voie du processus de mise en œuvre des revendications territoriales du MAINC, qui n'est pas axé sur les besoins opérationnels des commissions de gestion des règlements et des ressources. Certains acteurs clés ont recommandé une entente de financement séparée « des services votés » pour les commissions de la LGRVM. Deuxièmement, le financement de ces commissions semble insuffisant, surtout à cause de la hausse de la charge de travail associée aux grands projets[44]. En fait, une préoccupation souvent exprimée a trait au fait que les commissions exigent à la fois un renforcement de leur capacité de base et une plus grande latitude pour faire face au regain d'activités de développement.

Outre le financement de leurs activités internes, les commissions de la LGRVM ont besoin de ressources financières pour faciliter la participation du public à leurs processus. Ce besoin est particulièrement criant pour le Bureau d'examen des répercussions environnementales dans la vallée du Mackenzie, l'entité responsable de l'évaluation environnementale en vertu de la LGRVM. Financer le soutien de la participation des groupes d'intérêt public, des organismes autochtones et d'autres groupes et particuliers aux études de projets est un principe d'évaluation environnementale généralement accepté au Canada. Ce type de financement — couramment qualifié de financement de participation — reflète les valeurs de la participation publique et de la globalité qui sous-tendent les mécanismes d'évaluation environnementale. Ces processus visent à définir des valeurs et des intérêts opposés face aux aménagements proposés et à soumettre les plans des promoteurs à un examen minutieux. Quoique les organismes de réglementation et les gestionnaires des ressources gouvernementales jouent souvent un rôle dans ces processus, l'expérience démontre que l'examen le plus minutieux des projets est souvent fait par les intervenants non gouvernementaux.

Toutefois, on reconnaît bien qu'un grand nombre de particuliers et d'organismes qui s'intéressent aux projets proposés n'ont pas les ressources nécessaires pour participer à l'évaluation environnementale dans des conditions où ils seraient sur un pied d'égalité avec les promoteurs des projets et les pouvoirs publics. Les obstacles à une véritable participation sont particulièrement gros lorsque les projets soulèvent des questions techniques complexes et lorsque d'autres parties aux évaluations environnementales ont accès à des conseils juridiques et à des témoins experts. Comme les participants à l'évaluation environnementale doivent généralement justifier leurs préoccupations en présentant des preuves directes ou en contre-interrogeant les promoteurs sur leurs déclarations d'impact environnemental, une connaissance approfondie de ces problèmes et une capacité de rassembler de l'information et des arguments de manière efficace s'imposent. Pour un grand nombre d'intervenants, y compris les collectivités autochtones, surmonter ces obstacles exige temps et argent. Or, trop souvent, ces deux éléments manquent.

Le financement de participation est mentionné dans certaines lois sur l'évaluation environnementale. Par exemple, La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, contient une exigence explicite qui s'énonce comme suite : « Le ministre crée, pour l'application de la présente loi, un fonds de participation du public aux médiations et aux évaluations par une commission d'examen[45]. » Le financement de participation existe dans certaines provinces pour les mécanismes d'examen des projets[46].

L'industrie est mécontente d'un régime réglementaire qui ne cesse d'évoluer et qui fait de chaque nouveau projet un voyage dans des eaux inexplorées.



Financer le soutien de la participation des groupes d'intérêt public, des organismes autochtones et d'autres groupes et particuliers aux études de projets est un principe d'évaluation environnementale généralement accepté au Canada.

Compte tenu de ces précédents, il est surprenant que les dispositions que contient la LGRVM sur l'évaluation environnementale n'exigent pas, voire ne prévoient pas la création d'un programme de financement de participation. Il en résulte que les organismes autochtones et d'autres intervenants dans les mécanismes de révision menés par le Bureau d'examen des répercussions environnementales dans la vallée du Mackenzie doivent soit trouver le financement de participation auprès des programmes gouvernementaux existants, négocier des ententes de financement avec les promoteurs du projet, soit assumer eux-mêmes le coût de la participation.

Dans la pratique, les intervenants parviendront peut-être à obtenir une partie du financement dont ils ont besoin auprès des programmes gouvernementaux et d'autres sources. Toutefois, la TRNEE croit que le principe de financement de participation devrait être officiellement reconnu dans l'évaluation environnementale en vertu de la LGRVM et que ce principe devrait s'appliquer par la voie d'un mécanisme de financement spécifique.

Une fois ce principe accepté, une foule d'autres problèmes sont soulevés. En quoi les pouvoirs publics et l'industrie sont-ils tenus de fournir du financement? Quels critères devraient déterminer l'admissibilité au financement et l'allocation de financement parmi les intervenants admissibles? Quels mécanismes de contrôle et d'imputabilité faudrait-il créer? Devrait-il y avoir un tribunal indépendant qui examinerait les conflits relatifs aux niveaux requis de financement? Ces questions, parmi d'autres, devront être traitées au cours de la conception d'un programme de financement de participation en vertu de la LGRVM. De toute évidence, ce mécanisme de conception devrait comporter des consultations avec les organismes et gouvernements autochtones, l'industrie et d'autres groupes intéressés (p. ex. groupes d'intérêt public en environnement).

La TRNEE est convaincue qu'une participation autochtone efficace dans l'évaluation environnementale est un moyen très important de faire participer les collectivités autochtones à la prise de décisions sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord du Canada. Les mécanismes d'évaluation environnementale devraient également faciliter l'intervention d'autres intéressés. Le financement de participation dans ces mécanismes est donc essentiel. Compte tenu des valeurs importantes qui sont en jeu, la TRNEE est d'avis que la méthode ponctuelle qui s'applique aujourd'hui pour financer les intervenants en vertu de la LGRVM est inacceptable.

La TRNEE a exploré tout particulièrement les niveaux de financement actuels et les prévisions de besoins du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie et les autres bureaux créés en vertu de la LGRVM. Actuellement, le financement annuel du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie est de 1,1 million de dollars, soit plus que les 545 000 $ de l'exercice 1999–2000 mais beaucoup moins que la somme de 1,7 million de dollars réclamée par le Bureau. Quant à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, qui ne fonctionne que depuis avril 2000, il a reçu 2,1 millions de dollars pour l'exercice 2000–2001. Les formules de financement pour l'aménagement du territoire régional et les offices des terres et des eaux figurent dans les documents de mise en œuvre des revendications. Actuellement, ce financement s'échelonne entre 131 000 $ pour l'Office d'aménagement du territoire Gwich'in et 1,6 million de dollars pour l'Office des terres et des eaux de Sahtu.

L'information la plus précise concernant les besoins en financement a été produite par le Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie. Dans le document qu'il a soumis à la TRNEE, le Bureau a déclaré qu'il n'avait pas encore mené un examen approfondi des services votés pour ses besoins en financement et que cet examen devrait être entrepris lorsque le temps et les ressources le permettront. Il a néanmoins indiqué que le Bureau a de toute évidence besoin d'un financement supplémentaire pour s'acquitter de ses responsabilités réglementaires. Il y a deux ans, le Bureau avait évalué à 1,7 million de dollars par an ses frais d'exploitation, avant que ne se manifeste l'intérêt actuel pour le pétrole et le gaz dans le Nord et que le Bureau fasse l'objet de demandes croissantes quant à ses procédures. Cette somme est néanmoins la meilleure évaluation existante des besoins présents et futurs du Bureau pour le financement de base. Le Bureau a également exprimé une préférence pour une financement pluriannuel qui ne soit pas lié à la mise en œuvre des revendications territoriales (qui fixe le budget du Bureau pour une période de dix ans).

La TRNEE a également examiné les exigences d'un programme de financement de participation. En particulier, elle a consulté le personnel du Bureau d'évaluation des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie pour déterminer le coût relatif aux interventions publiques dans l'évaluation environnementale et les mécanismes réglementaires dans le Nord. Les évaluations produites par le personnel du Bureau révèlent que les projets à petite échelle peuvent exiger jusqu'à 100 000 $ de financement de participation, tandis que les projets à grande échelle (p. ex. l'étude globale récemment achevée pour Diavik Diamond Mines Inc.) peuvent exiger au moins 800 000 $ de financement de participation. À partir de ces évaluations, la TRNEE a conclu qu'une allocation annuelle de 500 000 $ offrirait une base raisonnable pour le programme de financement de participation requis. Ce chiffre, examiné par les membres du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, a été considéré comme juste pour le moment.

Si le gouvernement fédéral veut respecter les engagements — enchâssés dans les ententes sur les revendications territoriales et la loi — qu'il a pris envers les Autochtones et tous les Canadiens, il faut absolument garantir un financement suffisant pour appliquer la LGRVM. Les dépenses dans ce domaine favoriseront une bonne gestion des ressources, en réduisant le risque d'erreurs coûteuses et de conflits inutiles. Si l'on accroît le financement pour ces organes, on améliorera également le climat des investissements dans les T.N.-O. en contribuant à garantir que l'examen des projets et les mécanismes réglementaires puissent fonctionner de manière efficiente, efficace et en temps opportun. En outre, une partie du financement supplémentaire pourrait servir à appuyer une initiative visant à coordonner et à canaliser les mécanismes réglementaires dans les T.N.-O., notamment par une coopération accrue entre les offices créés en vertu de la LGRVM et entre les mécanismes de la LGRVM et d'autres régimes réglementaires. Fournir des ressources adéquates aux offices créés en vertu de la LGRVM constitue ainsi une mesure tangible qui peut être mise en œuvre immédiatement pour calmer les inquiétudes omniprésentes quant à la clarté et à l'efficacité de la réglementation dans les T.N.-O. La TRNEE croit fermement que le MAINC devrait réviser les niveaux de financement pour tous les offices créés en vertu de la LGRVM pour les raisons exposées ci-dessus.

Tout en reconnaissant le besoin d'examiner les dispositions et les niveaux actuels de financement pour les bureaux créés en vertu de la LGRVM, la TRNEE hésite à présenter des recommandations précises pour les autres offices sans mener des recherches plus approfondies quant aux futurs besoins de financement. En outre, il a été décidé qu'il serait prématuré que la TRNEE recommande un financement supplémentaire pour l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, puisque cet office n'existe que depuis avril 2000.

La TRNEE croit toutefois que les besoins du Bureau d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie sont déjà assez clairs et pressants pour justifier une recommandation précise. Tant le budget de base du Bureau que la création d'un programme de financement de participation s'imposent. En outre, il est souhaitable de doter le financement de participation d'une assise législative. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

3 ***Le gouvernement du Canada devrait octroyer au moins 2,2 millions de dollars par an (y compris 500 000 $ pour le financement de participation) aux fins de permettre au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'assurer à l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie un financement qui***

s'échelonnerait sur plusieurs années et qui garantirait que ledit Office puisse s'acquitter de son mandat et fournir un financement de participation au cours des évaluations environnementales et des études d'incidences environnementales. Ce niveau de financement devrait être réévalué au bout de cinq ans.

4 ***Il y aurait lieu de modifier la*** Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie ***pour y ajouter une exigence propre au financement de participation.***

Renforcer la capacité du Nord en matière d'établissement de cartes géoscientifiques et géologiques

Les membres du Groupe de travail et les principaux acteurs du processus de la TRNEE ont recommandé des initiatives visant à améliorer l'établissement de cartes géoscientifiques et géologiques. Une équipe d'intervention nommée par le Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minérale (GTGIM)[47] et par l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs[48] a souligné la nécessité d'accroître les investissements dans ces domaines partout au Canada. Ces deux groupes prétendent qu'il existe un lien direct entre les géosciences à l'échelon gouvernemental, l'investissement dans l'exploration minière et la découverte de gisements miniers économiquement viables. Ils signalent également l'érosion constante du financement pour les géosciences gouvernementales au Canada, ce qui fait que de vastes étendues du pays ne sont pas suffisamment cartographiées et que le Canada perd sa position concurrentielle comme lieu d'investissement dans l'exploration minière. Enfin, la restructuration de l'industrie de l'exploration minière a signifié que la plupart des premiers travaux d'exploration à l'échelon local se fait maintenant par des jeunes entreprises qui comptent sur les bases de données géoscientifiques accessibles au public.

Dans les T.N.-O., on reconnaît de manière générale la nécessité d'investir dans les géosciences et la cartographie. Le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop signale que « l'établissement de cartes géologiques est de loin l'incitatif le plus rentable que le gouvernement puisse offrir pour encourager l'activité du secteur minier[49] ». Une base de données géoscientifiques qui soit à jour et accessible est vitale pour l'exploration locale, dont la valeur a une fois de plus été démontrée par la découverte de diamant dans les T.N.-O. L'Economic Strategy Panel a conclu que l'amélioration des géosciences et de l'établissement des cartes s'impose si l'on veut attirer constamment des investissements, et que « la récompense possible de cette activité est énorme[50] ».

Outre les avantages directs qu'ils présentent pour l'industrie, la recherche et l'établissement de cartes géoscientifiques, ils fournissent également des renseignements précieux pour l'aménagement du territoire et les stratégies des aires protégées. Quand on définit les zones qui présentent un potentiel minier élevé ou faible, cela aide toutes les parties à aboutir à une entente sur des questions plus générales d'aménagement du territoire. Dans l'immédiat, il en résultera un équilibre mieux dosé des considérations économiques, culturelles et écologiques dans les décisions relatives à l'aménagement du territoire. En facilitant ainsi ces mécanismes d'aménagement du territoire, on renforce la certitude concernant l'accès aux territoires pour l'exploration et l'exploitation. L'utilisation des données et des cartes géoscientifiques dans les mécanismes d'aménagement du territoire contribuera donc à améliorer le climat d'investissement pour les industries des ressources non renouvelables dans les T.N.-O.

Malgré les arguments convaincants en faveur des investissements publics dans les géosciences et l'établissement de cartes, la capacité du Nord dans ces domaines a été sensiblement réduite au cours des dernières années. La Commission géologique du Canada s'est vue amputée d'une partie de son financement, et son bureau de Yellowknife a fermé. La conclusion de la dernière Entente de développement économique Canada-T.N.-O. a également éliminé une source d'appui. L'analyse présentée dans le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop indique que les T.N.-O. ont reçu pour les géosciences un financement de beaucoup inférieur à celui qui est attribué à des territoires comparables. Par exemple, en vertu de l'entente sur l'exploitation des ressources minières Canada-T.N.-O. 1987–1991, les T.N.-O. — y compris ce qui constitue aujourd'hui le Nunavut — n'ont reçu que 5 p. 100 du financement national pour les géosciences, même s'ils couvrent environ un tiers du territoire canadien[51].

Les résultats sautent aux yeux. Selon le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop :

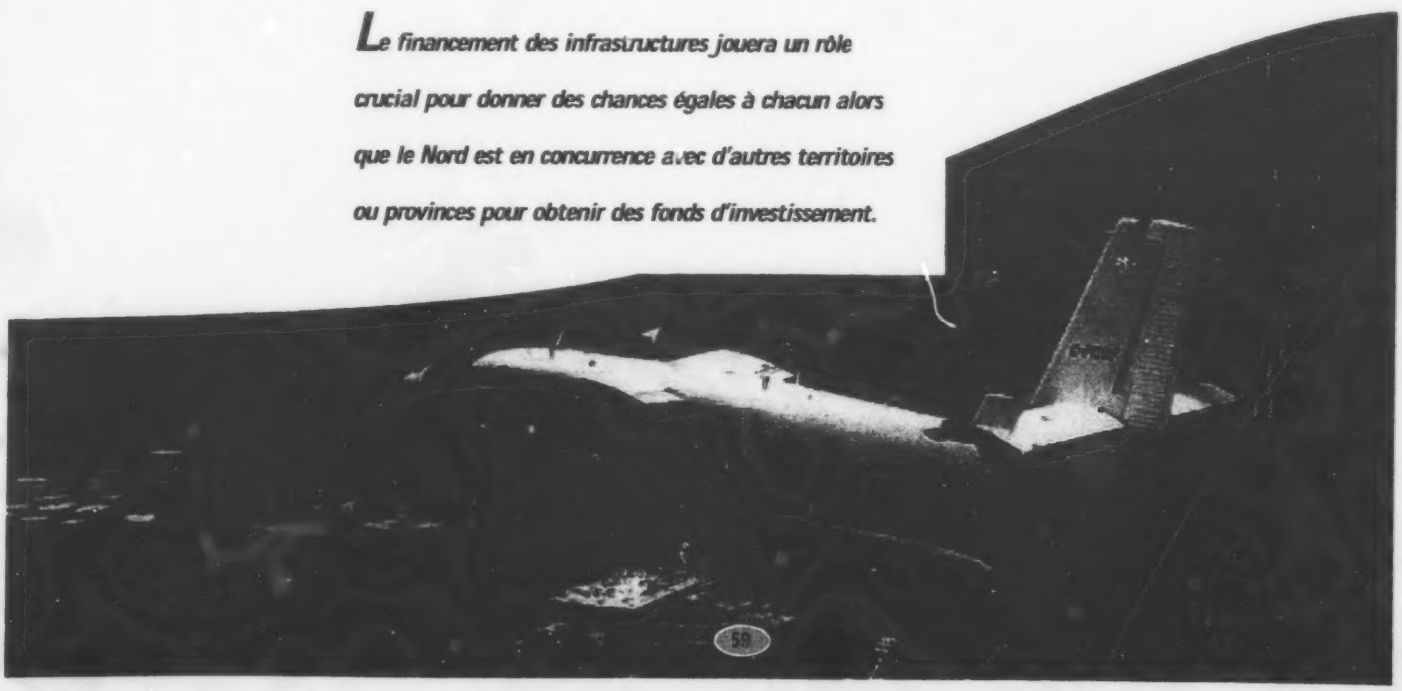
> *D'après l'évaluation de l'entente d'exploitation des ressources minières conclue entre le Canada et les T.N.-O. en 1991-1996 (Canada-NWT MDA), l'établissement de cartes géologiques ne portait que sur 40 p. 100 des T.N.-O. [et du Nunavut] à l'échelle de 1/250 000 (généralement appliquée par l'industrie pour établir de vastes objectifs d'exploration), et sur moins de 1 p. 100 à l'échelle de 1/50 000 (généralement appliquée par l'industrie pour explorer des lieux particuliers à l'intérieur des vastes zones ciblées). À titre comparatif, en 1990, la couverture des provinces était, en moyenne, de 80 p. 100 à l'échelle de 1/250 000 et de 35 p. 100 à 1/50 000. Il ressort donc que même avec le financement de l'entente d'exploitation des ressources minières, l'État a consacré des dépenses moins importantes aux géosciences dans les T.N.-O. qu'ailleurs au Canada*[52].

En même temps, l'industrie classe les T.N.-O. comme l'un des premiers territoires du Canada quant au potentiel minier[53].

Récemment, on a proposé plusieurs améliorations aux géosciences et à l'établissement de cartes dans le Nord et dans l'ensemble du Canada. L'équipe d'intervention nommée par le Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minérale a publié un rapport en 1999 dans lequel elle recommande un budget de 49,9 millions de dollars échelonnés sur dix ans pour l'établissement de cartes géologiques dans les T.N.-O.[54]. Cette proposition a reçu l'appui de l'Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs dans des documents récemment présentés aux ministres de l'Énergie et des Mines[55]. Le Comité national des commissions géologiques a également, dans le cadre de la Conférence des ministres des Mines tenue à Toronto en septembre 2000, exprimé son appui pour les géosciences et l'établissement de cartes[56]. Ce document réclame une stratégie de coopération pour l'établissement de cartes géologiques dans chaque province et territoire du Canada.

La TRNEE a consulté des représentants de la Commission géologique du Canada, du MAINC et le C.S. Lord Northern Geoscience Centre, institut établi à Yellowknife qui est géré conjointement par le MAINC et le gouvernement des T.N.-O., la Commission géologique du Canada jouant un rôle consultatif. Dans une présentation conjointe à la TRNEE, ces ministères soutiennent les recommandations du rapport du GTGIM (c.-à-d. 49,9 millions de dollars échelonnés sur dix ans), mais font remarquer que cette somme n'est consacrée qu'à l'établissement de cartes de la roche de fond — le rapport du GTGIM estimait qu'une somme supplémentaire de 24 millions de dollars serait nécessaire au cours des 20 prochaines années pour produire les atlas des bassins au

Le financement des infrastructures jouera un rôle crucial pour donner des chances égales à chacun alors que le Nord est en concurrence avec d'autres territoires ou provinces pour obtenir des fonds d'investissement.



profit de l'exploration d'hydrocarbones dans les bassins de Beaufort et les bassins sédimentaires des régions continentales Nordiques. Les ministères signalent également que le coût du levé aéromagnétique a été évalué à 20 millions de dollars dans la Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. Le simple coût de l'achèvement de ce travail fondamental de levé géoscientifique serait d'environ 94 millions de dollars. Selon la présentation conjointe, cette somme totale ne comprend pas les autres levés et recherches qui seraient souhaitables, tels que les cartes de dépôts meubles, les études de gisements miniers et les évaluations de ressources. Le financement annuel nécessaire dépendrait donc de la date prévue pour exécuter le niveau souhaité de levé. Le rapport du GTGIM se base sur un échéancier de dix ans, ce qui laisserait entendre une exigence de base de près de dix millions de dollars par an. Actuellement, les dépenses du C.S. Lord Northern Geoscience Centre et de la Commission géologique du Canada se chiffrent entre un et deux millions de dollars par an.

La TRNEE soutient fortement l'intensification des activités géoscientifiques et de l'établissement de cartes géologiques dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada. Tout investissement stratégique dans ce domaine stimulera l'exploration et facilitera l'aménagement du territoire, qui seront tous deux source de retombées importantes à long terme pour les collectivités autochtones et l'ensemble de la population Nordique. Alors que le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables était surtout axé sur les besoins des T.N.-O. dans ce domaine, la TRNEE croit fermement que l'accroissement du financement pour l'établissement de cartes géoscientifiques et géologiques pourrait également être justifié dans le Yukon et le Nunavut. Pour les T.N.-O., la TRNEE recommande ce qui suit :

5 ***Le gouvernement du Canada devrait s'engager à fournir une somme de dix millions de dollars par an, pendant dix ans, au ministère des Ressources naturelles (Commission géologique du Canada) et au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (au profit du C.S. Lord Northern Geoscience Centre), aux fins de créer une base de données intégrée et accessible pour les T.N.-O.***

Nouvelle formule de financement pour l'aménagement des infrastructures

Le manque d'infrastructures est un obstacle majeur au développement économique dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada. Le coût du transport des personnes, de l'équipement et des fournitures est élevé, certaines restrictions saisonnières s'appliquent parfois — comme dans le cas des routes de glace — et les distances à l'intérieur des T.N.-O. et entre les T.N.-O. et les marchés du Sud sont grandes. Le manque d'infrastructures désavantage les T.N.-O. par rapport à d'autres territoires dans bien des secteurs, notamment le tourisme, la fabrication et l'exploitation des ressources non renouvelables.

Les besoins d'infrastructures pour l'exploitation des ressources non renouvelables varient selon les produits. D'après les recherches menées par la TRNEE, les besoins d'infrastructures propres à chaque projet pour l'exploitation des produits de valeur élevée mais de faible volume tels que le diamant et l'or sont relativement modestes. Une route d'hiver pour les fournitures en vrac et une piste aérienne pour transporter les personnes et les produits sont tout ce dont on a besoin dans bien des cas. En fait, le souci de sécurité est tel que le manque d'accès par une route praticable en toute saison est peut-être un avantage pour les mines d'or et de diamant.

En ce qui concerne la production des métaux de base, une infrastructure plus importante est indispensable. En général, les routes praticables en toutes saisons et l'accès aux eaux de marée sont nécessaires pour que ces mines soient rentables. Dans le Nord du Canada, l'exploitation de gisements de métaux de base importants n'est pas viable économiquement sans des dépenses importantes pour l'infrastructure des transports. Face aux cours actuel des métaux, toutefois, certains gisements risquent de demeurer non viables économiquement, même si les besoins d'infrastructures sont satisfaits par des investissements publics.

Les besoins en infrastructures pour l'industrie pétrolière et gazière consistent surtout dans des routes d'accès jusqu'aux puits et dans le transport par pipeline jusque dans les marchés du Sud. L'aménagement de couloirs de transport est un moyen de promouvoir l'exploitation de ces ressources. Les problèmes entourant la construction possible d'un ou plusieurs pipelines importants qui permettraient d'acheminer le gaz de l'Arctique jusqu'aux marchés du Sud revêtent une importance énorme tant pour les T.N.-O. que pour le Yukon.

Enfin, il y a lieu de souligner que toutes ces industries — quels que soient leurs besoins propres à chaque projet — comptent sur l'infrastructure générale des transports du Nord pour acheminer les fournitures et les personnes. Si cette infrastructure est insuffisante, le coût d'exploitation pour l'industrie augmente et les problèmes d'encombrement et de sécurité publique risquent de s'aggraver. Plusieurs membres du Groupe de travail de la TRNEE et autres acteurs clés ont exprimé leur inquiétude quant à l'état général des routes dans les T.N.-O. Les questions de sécurité publique et de commodité sont manifestement la préoccupation majeure de bien des gens. Selon la TRNEE, ces inquiétudes se rattachent directement au climat général d'investissement dans les secteurs des ressources non renouvelables dans les T.N.-O., et sont également importantes pour la qualité de vie.

Quand on songe aux investissements dans l'infrastructure des transports dans le Nord, il faudrait également garder à l'esprit deux questions plus générales. Premièrement, le Canada a un intérêt stratégique à mieux relier ses vastes territoires Nordiques avec le reste du pays et à affirmer sa souveraineté dans cette région par une présence physique qui ne peut se faire qu'avec une infrastructure suffisante. Deuxièmement, le besoin d'investissement d'infrastructure dans le Nord risque de s'accroître sensiblement à cause des effets du changement climatique, dont certains sont déjà évidents. Plus particulièrement, les routes d'hiver construites sur la neige et la glace et les routes d'été construites sur le pergélisol risquent de subir les effets négatifs du réchauffement planétaire. La nécessité d'investir dans l'infrastructure Nordique dans l'avenir risque donc de refléter des considérations qui se situent au-delà des besoins des secteurs des ressources non renouvelables et des préoccupations actuelles quant à la sécurité du public et à la commodité.

Le mécontentement que suscite le financement des infrastructures dans le Nord du Canada est axé sur deux questions. Premièrement, l'attribution de l'argent se fait par habitant. Comme le Nord est peu peuplé et qu'il a de gros besoins en infrastructures, sa part du financement global des infrastructures est considérée comme insuffisante par une forte proportion de la population. Le deuxième problème a trait au potentiel de dépenses en infrastructures comme investissement stratégique. Des dépenses importantes dans ce domaine pourraient entraîner un rendement financier encore plus grand si le résultat consiste à permettre une exploitation importante des ressources non renouvelables. Les programmes de financement des infrastructures, soutient-on, ne tiennent généralement pas compte du rendement possible des investissements dans cette région.

Dans les derniers rapports, on a présenté des propositions précises d'aménagement des infrastructures. La Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. propose des investissements stratégiques importants dans deux couloirs de transport du Nord : un couloir routier dans la vallée du Mackenzie qui relierait Wrigley aux routes Dempster et à l'océan Arctique, et un couloir routier de la province géologique des Esclaves qui relierait Yellowknife à la frontière du Nunavut[57]. On recommande également la remise en état et l'amélioration des routes existantes. Le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop propose également un aménagement majeur des infrastructures dans les T.N.-O. et au Nunavut[58]. De même, l'Economic Strategy Panel s'occupe également des besoins en infrastructures et propose une amélioration générale du réseau routier et l'aménagement d'un couloir de transport du Mackenzie qui comprendrait l'aménagement d'un pipeline[59].

échapperont au Nord.

La TRNEE reconnaît le besoin général d'aménager davantage les infrastructures dans les T.N.-O. et les retombées précises que certains travaux d'infrastructure auraient pour les secteurs des ressources non renouvelables. Toutefois, la TRNEE n'est pas en position d'appuyer des projets précis ni de proposer des niveaux particuliers de dépenses. Ces décisions devraient être prises par le gouvernement fédéral et le gouvernement des T.N.-O., qui pourraient peut-être conjuguer leurs efforts par la voie d'une entente ou d'un cadre bilatéral qui officialiserait une optique de coopération visant à définir les priorités d'infrastructure et à attribuer les fonds en conséquence.

En outre, la TRNEE est très consciente du fait que les projets d'infrastructure risquent de susciter la controverse. Prolonger les routes praticables en toute saison et des couloirs de pipeline jusqu'à des régions des T.N.-O. précédemment éloignées comportera inévitablement des risques et des implications environnementales pour les collectivités autochtones. Tous les acteurs clés conviennent que des travaux majeurs d'infrastructure doivent être soumis à une réglementation et à un examen stricts pour minimiser les impacts négatifs sur le plan environnemental et social. Le soutien que la TRNEE accorde aux dépenses d'infrastructure est assujetti à une bonne planification et à des contrôles environnementaux.

Alors que les détails des dépenses d'infrastructure doivent être déterminés par autrui, la TRNEE a cerné un obstacle systémique à l'aménagement d'infrastructures dans le Nord du Canada qui pourrait être surmonté par un changement précis dans les politiques. La combinaison de formules de financement par habitant et la population restreinte du Nord a entraîné un sous-financement chronique des infrastructures dans le Nord. Le moment est venu de corriger cette situation. Le financement des infrastructures jouera un rôle crucial pour donner des chances égales à chacun alors que le Nord est en concurrence avec d'autres territoires ou provinces pour obtenir des fonds d'investissement. Compte tenu de l'importance de cette question, la TRNEE recommande ce qui suit :

6 ***Conscient qu'un investissement stratégique dans les infrastructures du Nord profite non seulement aux populations Nordiques, mais aussi à l'ensemble des Canadiens, le gouvernement du Canada ne devrait pas recourir à la formule par habitant du financement des infrastructures pour répondre aux besoins urgents du Nord. En particulier, la TRNEE recommande que le gouvernement du Canada réserve un bloc de financement qui serve à une allocations soumise à un seuil minimum et qu'il répartisse ensuite le reste selon une formule d'allocation par habitant.***

Dégrèvement fiscal pour les investissements dans le Nord — Divergences parmi les principaux acteurs

L'apport éventuel de modifications aux mesures fiscales visant à améliorer le climat fiscal des investissements dans le Nord a fait l'objet de discussions du Groupe de travail de la TRNEE, de recherches commandées par cette dernière[60] et de consultations avec les acteurs clés. Un objectif consistait à définir toutes les possibilités d'offrir des chances égales à chacun pour l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord. La possibilité de mesures fiscales et financières visant à accroître l'ensemble des investissements dans le Nord, ce qui entraînerait des retombées économiques pour les habitants du Nord en général et les collectivités autochtones en particulier, a également été analysée.

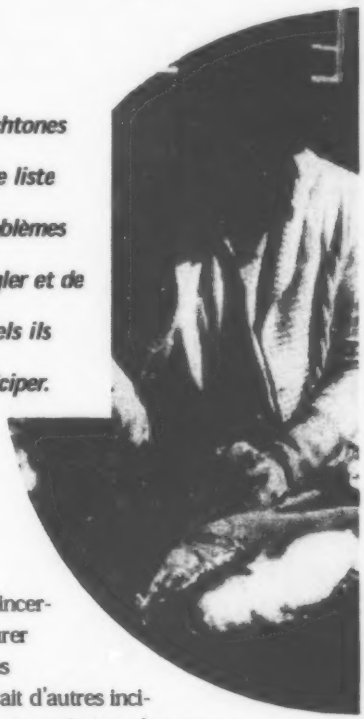
En ce qui concerne l'uniformisation des règles du jeu, on s'entend généralement pour dire que les régimes de redevances pour l'exploitation minière, pétrolière et gazière dans le Nord soutiennent la concurrence face à ceux du Sud du Canada. En fait, on signale que ces régimes ont été précisément conçus pour refléter le coût et les risques accrus de toute entreprise d'exploration et d'exploitation dans les régions pionnières qui sont marquées par des conditions climatiques hostiles, un manque d'infrastructures et de longues distances à parcourir pour rejoindre les principaux marchés. L'exploitation minière dans le Nord bénéficie aussi des mêmes dispositions de déductions pour amortissement accéléré qui s'appliquent aux mines du Sud du Canada. Toutefois, l'exploitation du pétrole et du gaz dans le Nord bénéficie d'un traitement moins favorable sur le plan de l'impôt sur le revenu que les grands chantiers de sables bitumineux en Alberta et les projets extracôtiers dans le Canada atlantique.
L'exploitation des sables bitumineux bénéficie des mêmes déductions pour amortissement accéléré que l'industrie minière, alors que les entreprises qui sont actives au large de l'Atlantique reçoivent le crédit d'impôt à l'investissement de l'Atlantique (CIIA) sur leurs investissements. Avec les gros travaux d'exploitation pétrolière et gazière qui sont actuellement envisagés

dans les T.N.-O., on pourrait avancer qu'il faudrait uniformiser les règles du jeu dans ce domaine de la politique fiscale.

D'après les recherches et consultations menées par la TRNEE, un crédit d'impôt à l'investissement pour le Nord (CIIN), semblable au CII dans la région de l'Atlantique qui date de 25 ans, serait l'option la plus prometteuse pour l'amélioration du climat d'investissement en modifiant la politique fiscale. Un CIIN signifierait qu'un pourcentage fixe des investissements d'une société dans le Nord pourrait servir à réduire son impôt exigible sur le revenu. Par exemple, un CIIN de 15 p. 100 permettrait aux sociétés de déduire 15 $ de leurs impôts fédéraux pour chaque tranche de 100 $ d'investissement dans le Nord. Un CIIN uniformiserait les règles du jeu pour les chantiers d'exploitation pétrolière et gazière dans le Nord, et offrirait un incitatif régional à plus long terme pour attirer des investissements dans tous les secteurs de l'économie du Nord.

La proposition d'un CIIN a suscité un fort appui dans certains quartiers et une opposition tout aussi forte dans d'autres. En outre, certains participants au processus de la TRNEE croient tout simplement qu'ils n'avaient pas l'information nécessaire pour évaluer pleinement cette proposition et que, même si elle présente des avantages en principe, le moment n'était pas très bien choisi pour une initiative de ce type. En conséquence, la TRNEE a décidé de ne pas recommander la création d'un CIIN. Le reste de cette partie expose l'état actuel du débat sur cette question à la lumière des recherches commandées par la TRNEE, des consultations auprès des intervenants et, enfin, des discussions des membres du Groupe de travail et de l'ensemble de la TRNEE.

L'argument en faveur d'un CIIN repose en partie sur le précédent créé par le CIIA établi depuis longtemps. Le Nord, qui est la région la plus sous-développée du Canada, peut prétendre aussi fortement que le Canada atlantique à un régime fiscal favorable pour les investissements du secteur privé. Un CIIN, soutient-on, encouragerait des investissements qui s'imposent de manière criante en compensant dans une certaine mesure le coût élevé de toute exploitation dans les territoires Nordiques. Même si certains projets sont susceptibles d'aller de l'avant sans incitatifs fiscaux, les défenseurs d'un CIIN y voient un moyen d'accélérer les décisions d'investissement. Face au coût élevé du pétrole et du gaz actuellement, prétendent-ils, il est facile



Les chefs autochtones se heurtent à une liste croissante de problèmes qu'ils doivent régler et de processus auxquels ils sont censés participer.

de sous-estimer le degré d'incertitude qui continue d'entourer l'exploitation des ressources Nordiques. Un CIIN offrirait d'autres incitatifs pour les entreprises qui voudraient s'engager fermement à investir dans le Nord du Canada.

Alors qu'il est applicable à tous les investissements du secteur privé, un CIIN présenterait des avantages particuliers pour l'exploitation des ressources non renouvelables. Non seulement uniformiserait-il les règles du jeu pour les chantiers pétroliers et gaziers, mais le CIIN réduirait également le péage pour les pipelines du Nord. Il en résulterait une hausse du prix à marge garantie[61] dans les champs gaziers, ce qui réduirait sensiblement les risques de développement tout en accroissant les redevances payables par les producteurs de gaz. L'atténuation du risque global serait bénéfique aux entreprises privées en réduisant les frais de financement.

Un CIIN présenterait plusieurs avantages pour les collectivités autochtones. Les redevances payables aux propriétaires autochtones des ressources souterraines augmenteraient. Un CIIN aurait pour effet à long terme d'accroître la valeur de tous les droits autochtones d'exploitation souterraine du pétrole et du gaz, et tendrait également à accroître la valeur des droits miniers souterrains. Les sociétés de développement des affaires autochtones bénéficieraient d'un CIIN quand elles feraient des investissements dans le Nord. Enfin, la contribution d'un CIIN à l'ensemble de l'activité économique aurait des retombées pour les Autochtones et le reste de la population Nordique.

Pour contrer ces arguments favorables au CIIN, la TRNEE a entendu des arguments très opposés de la part des adversaires de cette proposition. Six préoccupations majeures ont été exprimées.

Premièrement, on a soutenu que le CIIA n'avait pas été particulièrement concluant dans le Canada atlantique, et l'on peut donc se demander si un mécanisme semblable devrait être mis en place dans le Nord. Tout particulièrement, on soutient que les stratégies de développement régional basées sur un avantage économique comparatif, tel que le rôle de chef de file joué par les ressources non renouvelables dans le Nord, doivent atteindre trois objectifs principaux. Premièrement, elles doivent maximiser l'effet multiplicateur de l'investissement initial en encourageant par exemple la fabrication à valeur ajoutée et en créant des incitatifs au développement d'un réseau local de fournisseurs pour l'activité économique primaire. Deuxièmement, elles doivent consacrer la technologie associée au développement à grande échelle dans la région, pour qu'un avantage économique comparatif persiste tout au long des ralentissements cycliques qui pourraient toucher le secteur de tête. Enfin, le capital humain (c.-à-d. une main-d'œuvre expérimentée et spécialisée) produit par le secteur de tête doit être ancré dans les collectivités locales et dans l'économie régionale pour demeurer si le secteur de tête marque un déclin. À partir de l'expérience du CIIA, certaines questions ont été posées quant à savoir si un CIIN permettrait d'atteindre ces trois objectifs dans le Nord. On suggère que, à tout le moins, il serait souhaitable, avant de mettre en œuvre un CIIN, de faire d'autres recherches et études sur une série élargie d'instruments stratégiques.

Une deuxième inquiétude a trait à la contribution d'un CIIN à l'uniformisation des règles du jeu pour les activités pétrolières et gazières dans le Nord. On prétend que même si un CIIN égaliserait le régime fiscal des chantiers Nordiques, extracôtiers et des sables bitumineux, le résultat plus général consisterait à ancrer davantage dans le régime fiscal canadien le traitement préférentiel du développement de l'exploitation de l'énergie non renouvelable quand on la compare à l'énergie renouvelable et à d'autres activités économiques. Un CIIN qui établirait véritablement un régime fiscal préférentiel pour les activités pétrolières et gazières dans le Nord ne cadre pas avec la vision plus générale de la TRNEE, à savoir que des subventions implicites et explicites de ce type devraient être éliminées dans l'ensemble du régime fiscal[62]. Dans la mesure où les incitatifs fiscaux pour l'énergie non renouvelable constituent des « incitatifs pernicieux » dans une perspective plus générale de la politique environnementale, on peut soutenir que les règles du jeu du développement dans le Nord devraient être égalisées en éliminant les avantages fiscaux dont jouissent les exploitants des sables bitumineux et d'activités extracôtières, en ne conférant pas ces mêmes avantages aux projets du Nord.

Il faut également noter que le projet de CIIN s'appliquerait à tous les investissements dans le Nord, et pas seulement aux investissements dans le secteur pétrolier et gazier. Ainsi, le CIIN ne constituerait pas une dépense fiscale à orientation étroite qui viserait tout particulièrement le secteur de l'énergie non renouvelable. On a soutenu toutefois que les avantages de cette mesure profiteraient surtout, dans la pratique, aux secteurs des ressources non renouvelables, compte tenu de l'ampleur des investissements escomptés dans ce domaine comparativement aux investissements probables dans l'énergie renouvelable et d'autres secteurs (c.-à-d. des petites entreprises) dans le Nord.

Une troisième préoccupation concernant le projet de CIIN consiste à savoir s'il réaliserait véritablement les objectifs recherchés de stimuler de nouveaux investissements et d'accélérer le rythme des investissements, ce qui se produira probablement de toute manière. On a prétendu que les investissements les plus probables dans le secteur des ressources non renouvelables des T.N.-O. seront affectés — avec ou sans un CIIN — aux mines de diamant et aux secteurs pétrolier et gazier. Les principaux acteurs dans ces secteurs sont les grandes entreprises rentables. Les conditions actuelles du marché pour ces produits sont telles que les incitatifs fiscaux qui encouragent l'investissement seront peut-être difficiles à justifier. En bref, on soutient que des investissements importants dans ces domaines se produiront même en l'absence d'un régime fiscal favorable. Selon ce scénario, les effets principaux d'un CIIN se traduiraient par une véritable aubaine pour les sociétés, grâce aux investissements qu'elles feront de toute façon, et à une baisse des recettes fiscales ainsi disponibles à d'autres fins. On a également signalé que les principaux exploitants des ressources dans le Nord n'ont pas exercé de pressions assez fortes pour améliorer le régime fiscal, et que le régime actuel de redevances, favorable, compense déjà, au moins dans une certaine mesure, le coût plus élevé de toute entreprise dans le Nord par rapport à d'autres territoires ou provinces.

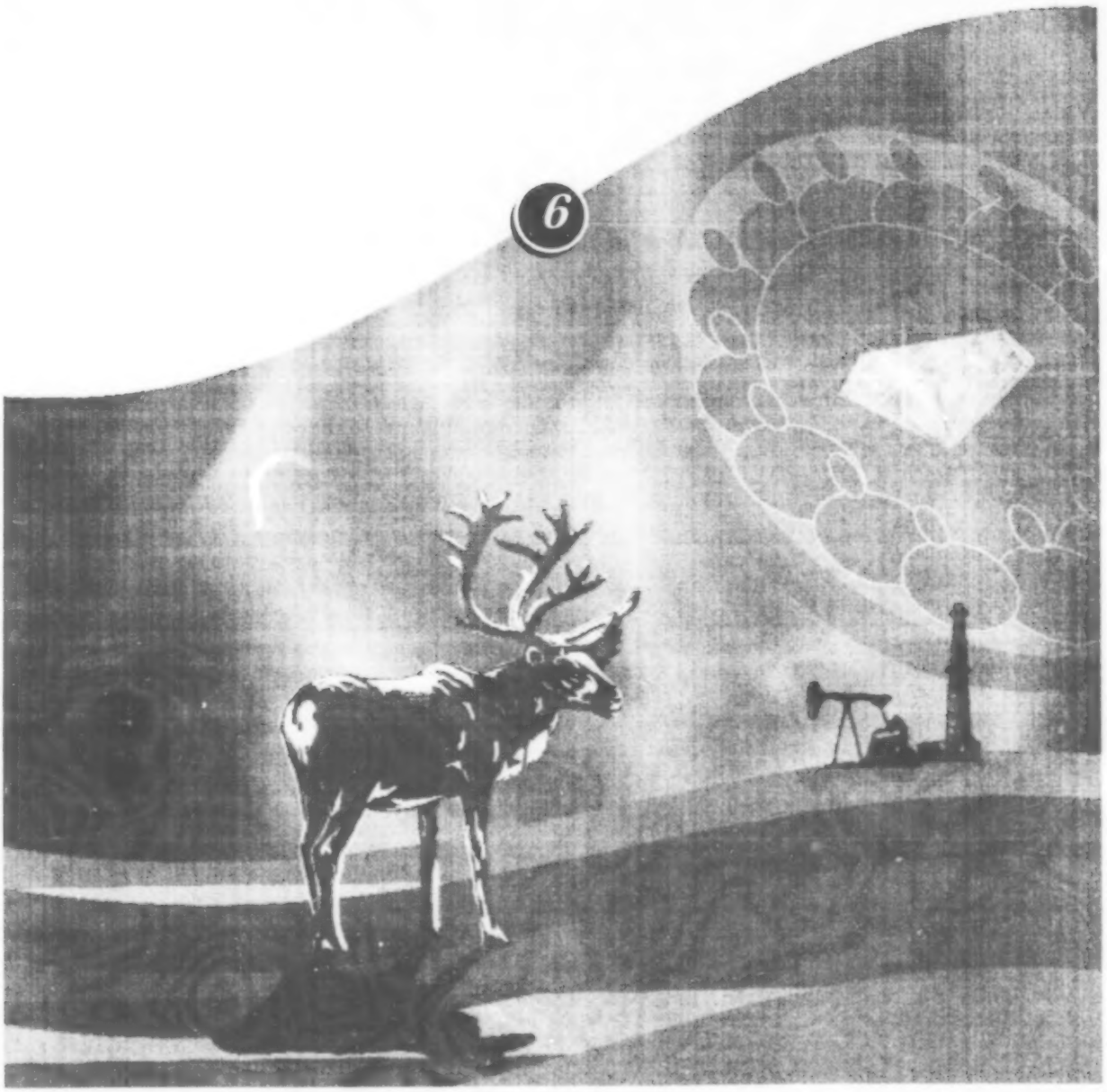
Quatrièmement, la suggestion voulant qu'un CIIN stimule le rythme, sinon la quantité finale, d'investissements préoccupe certaines personnes. Dans une perspective sociale, culturelle et économique, la TRNEE a entendu à plusieurs reprises que les collectivités autochtones ont déjà de la difficulté à faire face au rythme actuel de l'exploitation des ressources non renouvelables. Les chefs autochtones se heurtent à une liste croissante de problèmes qu'ils doivent régler et de processus auxquels ils sont censés participer. La capacité restreinte des collectivités autochtones de saisir les avantages de l'exploitation des ressources non renouvelables laisse entendre que toute accélération du développement risque de tout simplement se traduire par des avantages accrus qui échapperont au Nord. On a demandé, par exemple, si un développement plus rapide exigerait simplement que l'on importe un plus grand nombre de travailleurs du Sud, tout en imposant des pressions supplémentaires aux collectivités autochtones. En outre, les mécanismes qui sont indispensables pour faire face aux incidences écologiques d'une exploitation de plus en plus intense de ressources non renouvelables sont encore en train d'être mis en œuvre dans le Nord. Si l'on stimulait davantage le développement, on intensifierait les pressions sur ces nouvelles institutions et mécanismes qui tentent d'assurer la durabilité des écosystèmes Nordiques. C'est pour toutes ces raisons qu'un CIIN qui a bel et bien réussi à accélérer le rythme actuel de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. risquerait bien de produire des effets non recherchés qui ne cadrent pas avec les objectifs généraux du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE.

Un cinquième argument, connexe, qui va à l'encontre d'un CIIN est que ce dernier ne constituera peut-être pas le meilleur moyen d'atteindre l'objectif global de promouvoir la durabilité à long terme des collectivités autochtones. On a signalé, par exemple, qu'un CIIN ne favoriserait peut-être pas la diversification économique, du fait que les avantages fiscaux qui en découleraient présenteraient généralement peu de valeur ou pas de valeur immédiate pour les petites entreprises locales, pour les entrepreneurs et pour les personnes engagées dans des activités économiques plus traditionnelles et axées sur la terre. Les adversaires d'un CIIN se demandent aussi si l'effet de retombées pour les collectivités autochtones serait suffisant pour justifier l'abandon de recettes fiscales. À ce chapitre, on a suggéré que les critères qui permettraient de déterminer quels sont les investissements qui peuvent prétendre au régime du CIIN pourraient comprendre des mesures de performance directement liées aux retombées pour les Autochtones. Par exemple, un investissement ne pourrait prétendre à ce régime que si l'on peut démontrer qu'il a contribué à créer des emplois ou des débouchés d'affaires pour les Autochtones. L'option qui consiste à relier un CIIN aux exigences des retombées pour le Nord n'a toutefois pas été examinée en détail par le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE.

Enfin, le moment choisi pour un CIIN a fait l'objet d'un débat. Même parmi certaines personnes qui croient que cette idée pourrait bien présenter certains avantages, on a l'impression qu'il serait souhaitable de reporter cette initiative d'au moins quelques années. Une attitude attentiste comporterait trois avantages principaux. Premièrement, il sera peut-être plus facile dans quelques années de poser un jugement plus éclairé sur les effets probables d'un CIIN sur le comportement de l'industrie à long terme. Si le taux actuel d'investissement dans les secteurs des ressources non renouvelables des T.N.-O. est « gonflé », les incitatifs fiscaux sont peut-être justifiés à plus long terme. Toutefois, il se peut aussi que les forces du marché continuent d'alimenter l'investissement et de créer une masse critique de développement économique dans le Nord sans la moindre stimulation de la part du régime fiscal. Deuxièmement, les mesures visant à accroître le rythme du développement entraîneront peut-être des retombées plus grandes et des risques moindres dans quelques années, une fois que la capacité autochtone se sera accrue et que de meilleurs instruments de gestion environnementale seront en place. Troisièmement, il semble nécessaire de mener des travaux supplémentaires pour analyser les variations du modèle CIIN, pour explorer les effets positifs et négatifs éventuels d'une telle dépense fiscale, et pour examiner des initiatives complémentaires qui pourraient s'inscrire dans une série plus large d'incitatifs. La TRNEE note qu'une évaluation globale de la proposition d'un CIIA outrepassait le mandat du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, et que les recherches et consultations entreprises par la voie de ce programme ont produit des évaluations incohérentes du coût direct d'un CIIN pour le Trésor fédéral.

Le débat sur la proposition d'un CIIN a suscité plusieurs arguments et perspectives opposés, et révélé clairement la complexité du recours à un régime fiscal visant à promouvoir la vision de collectivités autochtones durables qui a guidé le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE. L'état du débat sur cette question est tel que la TRNEE ne formule aucune recommandation pour ou contre un CIIN. Toutefois, la TRNEE est d'avis que la recherche et le débat qu'il a suscités contribueront à l'examen en cours de cette proposition stratégique dans d'autres forums.

Renforcement des capacités



Le renforcement des capacités est le plus gros défi que doivent relever les collectivités autochtones du Nord. Les consultations de la TRNEE et les discussions du Groupe de travail ont invariablement décelé chez les Autochtones le manque de capacités comme l'obstacle majeur à la maximisation des retombées de l'exploitation des ressources non renouvelables. La TRNEE propose donc cinq initiatives clés dans ce domaine pour favoriser le développement durable des collectivités autochtones.

L'importance d'accroître la capacité des Autochtones

Aucune définition ne peut à elle seule englober tous les aspects de la capacité. Les membres du Groupe de travail de la TRNEE ont défini la capacité comme « l'aptitude à entreprendre le développement pour que la collectivité puisse participer de manière significative » et « la capacité de participer aux décisions, d'obtenir sa part des retombées économiques et commerciales, et d'administrer ». De manière plus générale, la capacité au sein des collectivités autochtones est « la capacité de modeler, de contrôler et de prendre des responsabilités, c'est une question de bien-être collectif[63] ».

La capacité des collectivités autochtones dépend du bien-être physique, intellectuel, affectif et spirituel des personnes et de la force de la trame sociale et culturelle qui soutient les familles et les collectivités. La capacité autochtone est sapée par des problèmes tels que la toxicomanie, le jeu, l'éclatement des familles et la violence familiale qui sont des phénomènes fréquents dans certaines collectivités. L'objectif du renforcement des capacités pourrait donc englober également des mesures visant à relever l'ensemble des défis sociaux, économiques et culturels qui se posent aux Autochtones, à leurs familles et à leurs collectivités.

La TRNEE reconnaît pleinement l'importance d'une perspective holistique en matière de renforcement des capacités dans les collectivités autochtones. Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE ne pouvait pas, cependant, élaborer des recommandations sur l'ensemble des enjeux qu'englobe une perspective aussi large. Son orientation est donc un peu plus étroite. L'objectif ici consiste à définir des mesures de renforcement des capacités qui sont liées aux débouchés et aux défis présentés par la mise en valeur des ressources non renouvelables. Tout en reconnaissant le contexte plus général, la TRNEE s'attache surtout à la manière de tirer le meilleur parti possible des retombées des ressources non renouvelables comme moyen d'atteindre le développement durable des collectivités autochtones.

Les collectivités autochtones doivent renforcer leurs capacités dans de nombreux domaines si elles veulent édifier un avenir durable sur l'exploitation des ressources non renouvelables. Le problème est clairement défini dans la Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. :

> *La population autochtone des T.N.-O. affiche un niveau d'instruction nettement inférieur à la moyenne nationale. Les emplois dans le secteur de l'exploitation des ressources ne contribueront pas à remédier au chômage important dans nos collectivités autochtones si la population locale n'est pas armée pour tirer parti des débouchés qui se présente*[64].

Pour renforcer les capacités autochtones, il faut commencer par améliorer l'alphabétisation pour tous les groupes d'âge. La jeunesse autochtone doit rester à l'école plus longtemps aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire. Un enseignement de qualité, ainsi que des normes scolaires rigoureuses et cohérentes s'imposent

si l'on veut s'assurer que les diplômes d'école secondaire obtenus par les Autochtones dans le Nord soient d'une valeur égale aux diplômes du Sud du Canada. La TRNEE croit fermement que la viabilité des collectivités autochtones dans le Nord du Canada, et en fait dans l'ensemble du pays, dépend d'un soutien accru à l'alphabétisation et à l'enseignement en vue d'assurer qu'au cours des 25 prochaines années, les Autochtones atteignent des niveaux d'instruction qui soient au moins équivalents à ceux des Allochtones.

Les Autochtones ont également besoin d'une formation axée sur les compétences et de programmes d'apprentissage pour pouvoir tirer parti des nombreux débouchés offerts par les secteurs des ressources non renouvelables. Les compétences en entreprenariat, en gestion et en administration sont indispensables à l'autonomie économique, à l'autonomie politique et à la capacité de gérer à la fois les débouchés et les risques liés à l'exploitation des ressources. Des connaissances élémentaires dans des domaines tels que la gestion du budget, la planification de carrière et la communication interculturelle sont également requises pendant que les Autochtones font la transition vers l'économie des salaires. Enfin, la transférabilité et la diversification des compétences sont importantes si l'on veut assurer la capacité à long terme dans le domaine des affaires, surtout du fait que certains projets ont une durée de vie définie et que les secteurs des ressources non renouvelables sont soumis à des cycles d'expansion et de ralentissement.

Obstacles au renforcement des capacités

Dans ses recherches et consultations, la TRNEE a défini six obstacles majeurs au renforcement des capacités des collectivités autochtones dans les T.N.-O. Dans bien des cas, ces problèmes ont également été soulignés dans d'autres rapports et études récents.

Le premier problème a trait au manque de coordination entre les programmes et les initiatives. Une approche complexe et fragmentée du renforcement des capacités accroît les risques de dédoublement et de lacunes dans ce que ces programmes englobent. La population des collectivités autochtones et d'autres habitants du Nord se heurtent également à des obstacles plus grands quand il s'agit de définir les programmes et le financement dont ils ont besoin. L'Economic Strategy Panel a décrit le problème dans les termes suivants :

> *Développement des ressources humaines Canada, le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O., le MAINC, le Collège de l'Arctique, NWT Community Mobilization et les gouvernements autochtones s'occupent tous de formation dans les T.N.-O. Et pourtant, nous souffrons d'une grave pénurie de gens de métier et d'autres employés qualifiés. La pléthore d'organismes rend la tâche encore plus difficile aux stagiaires éventuels qui cherchent des programmes appropriés, et les organismes sont plus enclins à dédoubler la programmation ou à accorder une aide financière aux mêmes stagiaires*[65].

Une stratégie à l'échelon du territoire qui établirait des objectifs généraux, qui miserait sur les économies d'échelle et qui éviterait tout dédoublement améliorerait l'éducation, la formation et d'autres aspects du renforcement des capacités.

Un deuxième problème connexe est le manque d'orientation sur les débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables. Le rapport du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop réclame une amélioration du leadership et de la coordination si l'on veut assurer que les initiatives d'éducation et de formation répondent aux besoins de l'industrie aujourd'hui et demain[66]. Il arrive trop souvent que la formation soit entreprise sans qu'on ait une idée claire des débouchés d'emploi offerts. Il en résulte un gaspillage du budget destiné à la formation et le mécontentement des personnes qui suivent cette formation dont les espérances d'emploi ne se concrétisent pas. Pour remédier à ce problème, les programmes de formation devraient tenter davantage de préparer les gens à des emplois précis dans les industries des ressources non renouvelables et de faciliter leur transition du niveau de stagiaire au niveau d'employé.

Troisièmement, les initiatives de renforcement des capacités parviennent rarement à véritablement répondre aux besoins et aux circonstances des personnes qui vivent dans les collectivités autochtones. Les programmes qui ne tiennent pas compte du contexte culturel, des priorités et des besoins d'information des collectivités autochtones sont voués à l'échec. Le taux de décrochage augmente lorsque les Autochtones sont forcés de quitter leurs collectivités pour recevoir une formation ou un enseignement. Bien que tous les programmes ne puissent pas être dispensés dans chaque collectivité, il est indispensable d'être plus sensible aux besoins de la collectivité si l'on veut réussir le renforcement des capacités dans le Nord.

Quatrièmement, le manque de financement est, aux yeux de certains grands acteurs, un obstacle majeur au renforcement des capacités. La capacité des collectivités autochtones est nettement insuffisante aujourd'hui pour pouvoir tirer pleinement parti des débouchés qui seront offerts au cours des 10 à 25 prochaines années dans les secteurs des ressources non renouvelables. Si l'on veut combler cette lacune, cela coûtera cher. Face au degré actuel d'activité et aux prévisions de croissance majeure dans les mines de diamant et dans les secteurs pétrolier et gazier, il faut de toute urgence investir davantage dans la capacité si l'on veut préparer les collectivités autochtones au développement d'aujourd'hui et de demain.

Cinquièmement, la valeur de l'enseignement et de la formation scolaires demeure sous-évaluée dans de nombreuses collectivités autochtones et chez certains chefs autochtones. Ces attitudes sont compréhensibles compte tenu de l'importance que la société autochtone accorde aux activités et aux connaissances axées sur la terre, des expériences négatives de nombreux Autochtones dans le système d'éducation allochtone et du fait qu'un lien direct entre l'enseignement scolaire et les débouchés d'emploi n'est pas toujours évident aux yeux de nombreux Autochtones. Néanmoins, les initiatives de renforcement des capacités ont peu de chances de réussir pleinement si l'on ne reconnaît pas de manière générale la valeur de l'enseignement et de la formation au sein des collectivités autochtones.

Enfin, une forte proportion de la population autochtone adulte n'a pas le niveau d'instruction et d'alphabétisation de base qui lui permettrait d'être véritablement concurrentielle dans l'économie des salaires, même pour des postes de débutant. Si l'on ne prête pas attention à ces éléments fondamentaux, les dépenses consacrées à des initiatives plus élaborées de renforcement des capacités n'atteindront peut-être pas le résultat recherché d'accroître sensiblement la participation des Autochtones dans la population active.

Conditions de réussite du renforcement des capacités

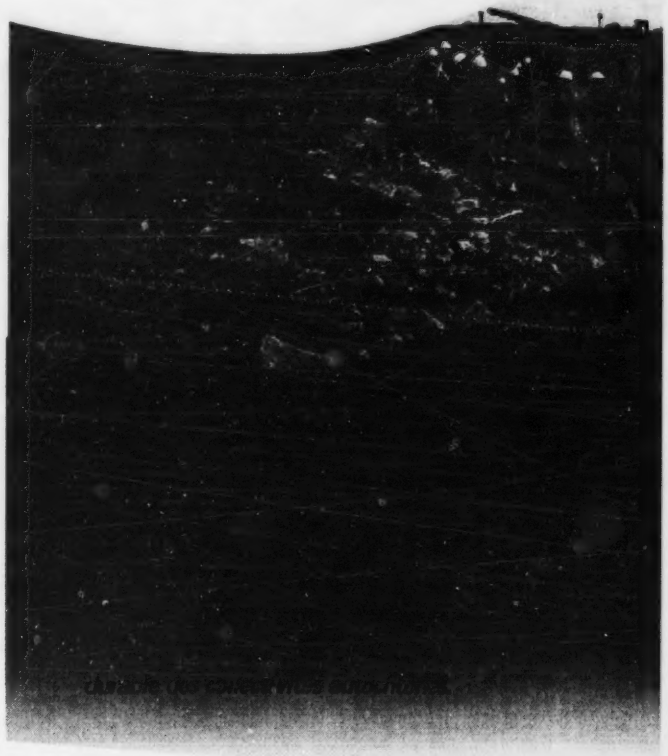
Les consultations de la TRNEE ont suscité de nombreuses suggestions précieuses pour le renforcement des capacités dans les collectivités autochtones du Nord. Ces éléments devraient être pris en considération dans toute nouvelle initiative dans ce domaine.

Produire des inventaires de ressources humaines et des évaluations de besoins

Il faut recourir à une approche plus proactive pour prévoir les besoins et développer la capacité nécessaire pour les satisfaire. Comme l'a noté l'Economic Strategy Panel, on peut prévoir avec une certitude assez grande les compétences requises pour les gros projets d'aménagement qui se dessinent à l'horizon, et l'on pourrait concevoir les programmes de formation en conséquence[67]. La clé est de concilier les ressources humaines disponibles avec les débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables au cours des 10 à 25 prochaines années. Les inventaires de ressources humaines territoriales et régionales et les évaluations de besoins fourniraient l'information nécessaire pour ce type de stratégie orientée de renforcement des capacités.

Définir les rôles et les responsabilités

Deux des obstacles clés au renforcement des capacités sont le manque de coordination parmi les organismes et les programmes, ainsi que le manque d'orientation sur l'exploitation des ressources non renouvelables. On pourrait régler ces deux problèmes en fixant des priorités de renforcement des capacités, en fusionnant les



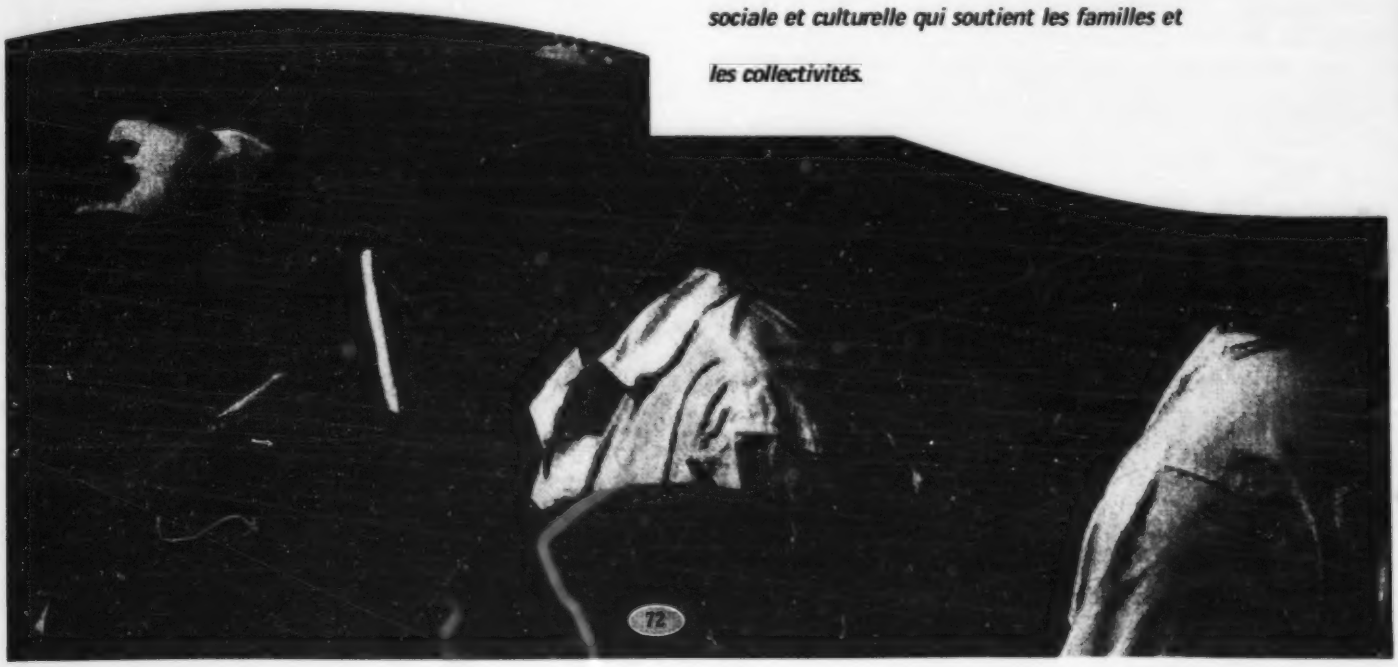
programmes et les initiatives, et en attribuant des fonds de manière plus stratégique. Une partie de ce processus consisterait à définir plus clairement le rôle et les responsabilités des pouvoirs publics, de l'industrie, des établissements d'enseignement et des organismes autochtones. Si l'on veut qu'une stratégie de renforcement des capacités soit efficace et bien canalisée, il faut absolument mieux définir les rôles. Préciser les obligations respectives des pouvoirs publics, de l'industrie et des organismes autochtones améliorera également la clarté de la réglementation, surtout en ce qui concerne les exigences relatives aux avantages d'ordre législatif et la négociation des ententes sur les retombées des projets et les ententes socio-économiques.

Assurer la prise d'initiatives de renforcement des capacités en temps et lieu

Le financement nécessaire pour le renforcement des capacités parvient parfois trop tard pour permettre aux collectivités autochtones de se préparer aux défis et aux débouchés créés par l'exploitation des ressources non renouvelables. Les collectivités ont besoin de capacités pour participer effectivement aux mécanismes décisionnels qui sont déclenchés par les propositions de projet. Le financement et l'expertise sont nécessaires à la fois au cours des mécanismes réglementaires et d'examen des projets, et dans la négociation des ententes propres à chaque projet telles que les ententes sur les retombées des projets.

Les collectivités autochtones ont également besoin de se préparer longtemps à l'avance si elles veulent tirer parti des débouchés d'emploi et d'affaires que créent les projets d'exploitation des ressources. Toutefois, trop souvent l'argent et le temps manquent. Surtout lorsque les programmes de formation sont offerts par la voie d'un soutien financier ou non de la part des exploitants des ressources, le financement et les postes de formation ne seront peut-être pas disponibles avant que les projets ne soient véritablement mis en marche. La population des collectivités autochtones se trouvera peut-être désavantagée immédiatement lorsqu'elle voudra obtenir les emplois et les contrats pendant la phase de construction et à l'amorce des activités. Même si ce désavantage concurrentiel s'estompera peut-être avec le temps, l'incapacité de tirer pleinement parti des débouchés d'emploi et d'affaires dès le départ constitue une occasion manquée. Une stratégie proactive de renforcement des capacités pourrait corriger ce problème dans une certaine mesure en fournissant un financement et un accès aux programmes de formation le plus longtemps possible avant la concrétisation des projets d'exploitation des ressources non renouvelables.

La capacité des collectivités autochtones dépend du bien-être physique, intellectuel, affectif et spirituel des personnes et de la force de la trame sociale et culturelle qui soutient les familles et les collectivités.



Fournir un enseignement et une formation communautaires

L'importance de l'enseignement et de la formation communautaires a été soulignée tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables dans les présentations des intervenants, dans les discussions du Groupe de travail et dans les recherches commandées par la TRNEE. Cinq points essentiels en sont ressortis.

L'industrie doit jouer un rôle clé dans le renforcement des capacités au sein des collectivités autochtones.

Premièrement, il faut doter la collectivité d'une plus grande autonomie dans le renforcement des capacités. Les initiatives et l'imputabilité communautaires devraient être favorisées en offrant au niveau communautaire du financement, de l'expertise et des modèles de programmes concluants et de mécanismes de production de rapports. Il faudrait également encourager la communication, la coordination et les partenariats entre les organismes au sein des communautés, et aux niveaux régional et territorial.

Deuxièmement, les programmes de renforcement des capacités devraient être offerts le plus possible dans les collectivités. Les Autochtones veulent manifestement des programmes au sein de leurs propres collectivités et apprécient le contact constant avec la famille et les amis comme un élément important de l'éducation. L'expérience démontre que les Autochtones sont plus susceptibles d'achever leurs programmes de formation si on ne les force pas à s'en aller de chez eux. Le défi de la formation est alourdi par les tensions associées à la transplantation dans les grands centres urbains ou dans les mines. S'il n'est pas possible d'offrir un programme dans chaque collectivité, il faudrait envisager de créer des centres régionaux de formation.

Troisièmement, le renforcement des capacités devrait refléter les besoins particuliers des collectivités et des régions. Il faudra peut-être faire appel à divers types de compétences selon qu'une collectivité se trouve près des chantiers miniers, ou des lieux d'exploitation du pétrole et du gaz. Les collectivités qui connaissent déjà bien l'économie des salaires auront peut-être des besoins différents de celles qui maintiennent un mode de vie plus traditionnel. Dans le renforcement des capacités, il est donc crucial d'être sensible aux besoins de la collectivité. Il faudra peut-être modifier les formules standard de financement basées sur la population pour respecter les besoins particuliers des petites collectivités.

Quatrièmement, l'information qui est cruciale pour le renforcement des capacités est souvent insuffisante au sein des collectivités autochtones. Il faudrait offrir de meilleurs renseignements sur les possibilités d'emploi et les options de carrière à long terme. Les Autochtones ont également besoin d'information fiable et à jour s'ils veulent tirer parti des programmes et du financement qui leur sont offerts pour les aider sur le plan de l'éducation, de la formation, de l'orientation et d'autres types de renforcement des capacités.

Enfin, tout renforcement des capacités doté d'une orientation communautaire devrait tenir compte de l'infrastructure de communications nécessaire pour le télé-enseignement. Même si cette manière d'aborder l'enseignement et la formation soulève ses propres problèmes, les possibilités d'utiliser l'Internet comme véhicule de renforcement des capacités s'accroîtront sans doute dans l'avenir.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, le renforcement des capacités dans le Nord devrait insister davantage sur la satisfaction des besoins particuliers des collectivités autochtones et devrait chercher à offrir des possibilités d'enseignement et de formation communautaires.

Renforcer la culture autochtone

Pour les raisons mentionnées au début de cette partie, le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE n'a pas pu élaborer une série complète de recommandations sur les aspects sociaux et culturels du renforcement des capacités dans les collectivités autochtones. Toutefois, la TRNEE reconnaît qu'un sens marqué de l'identité culturelle est indispensable à la durabilité des collectivités autochtones et que le processus d'adaptation à l'économie des salaires risque d'éroder ce sens de l'identité.

Les initiatives de renforcement des capacités axées sur la participation à l'exploitation des ressources non renouvelables devraient donc inclure, chaque fois que possible, des éléments visant à renforcer la culture autochtone. La prestation de programmes en langues autochtones en est un exemple. Les programmes de gestion foncière pourraient également servir de lien entre la culture traditionnelle et les besoins actuels. Le renforcement des capacités devrait comprendre une formation interculturelle qui renforcerait les valeurs de la culture autochtone tout en facilitant la transition vers l'économie des salaires. De bonnes bases en langue et en culture traditionnelles et la capacité d'intégrer les connaissances traditionnelles avec l'enseignement scolaire sont des pierres angulaires de la capacité des Autochtones.

Relier le renforcement des capacités aux exigences des avantages industriels

L'industrie doit jouer un rôle clé dans le renforcement des capacités au sein des collectivités autochtones. Actuellement, les entreprises prennent de nombreuses initiatives de renforcement des capacités, qui vont de l'alphabétisation de base à la formation de pré-emploi jusqu'à des programmes de perfectionnement spécialisé. Dans bien des cas, ces initiatives sont entreprises dans le sillage des engagements pris pour chaque projet, surtout par la voie de l'exigence de plans de retombées en vertu de la législation régissant le pétrole et le gaz et par la voie de la négociation des ententes sur les retombées des projets ainsi que des ententes socio-économiques pour les projets miniers.

La BHP est une des entreprises qui a reconnu la nécessité de faciliter la formation continue de ses employés et le manque de financement offert par le gouvernement. Le 8 novembre 2000, cette entreprise a annoncé la mise sur pied d'un programme de formation sur place (Workplace Learning Program) de 750 000 $[68] pour ses employés de la mine de diamant Ekati dans les T.N.-O. Ce programme vise à améliorer les compétences des employés dans le domaine de la lecture, de l'écriture, des mathématiques et de l'utilisation des documents. On s'attend à ce que ce programme améliore la sécurité, le rendement et la satisfaction au travail. Ce programme, lancé sous forme de projet pilote de deux ans, est censé se poursuivre pendant plusieurs années compte tenu du nombre d'employés de la BHP, de l'engagement qu'a pris l'entreprise de recruter la population Nordique, des ententes de retombées des projets, et du temps nécessaire pour réaliser des progrès marquants au chapitre de l'alphabétisation. Ce programme aura des répercussions importantes non seulement sur les employés mais aussi sur les localités dans lesquelles ils vivent.

Une stratégie de renforcement des capacités pourrait élargir le contexte de ces ententes propres à chaque projet, en améliorant leur efficacité et en offrant plus de certitude à l'industrie. On pourrait également adopter des mesures d'incitation précises pour favoriser de meilleurs régimes d'avantages sociaux. Par exemple, le mécanisme d'appel d'offres pour attribuer les droits d'exploitation du pétrole et du gaz pourrait être modifié pour fournir à l'offre qui comportera le meilleur programme de renforcement des capacités un avantage financier établi à l'avance.

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE n'a pas élaboré une série complète de recommandations pour s'attaquer aux questions soulevées par les ententes sur les retombées des projets et par les régimes d'avantages sociaux. Néanmoins, la TRNEE reconnaît que ces questions comportent des implications importantes pour la contribution de l'industrie au renforcement des capacités et pour la clarté de la réglementation. Les efforts déployés par le gouvernement et par les collectivités autochtones pour renforcer davantage les capacités pourraient être utilement intégrés à d'autres mécanismes réglementaires et négociés qui servent à acheminer directement les avantages des promoteurs des ressources non renouvelables aux collectivités autochtones.

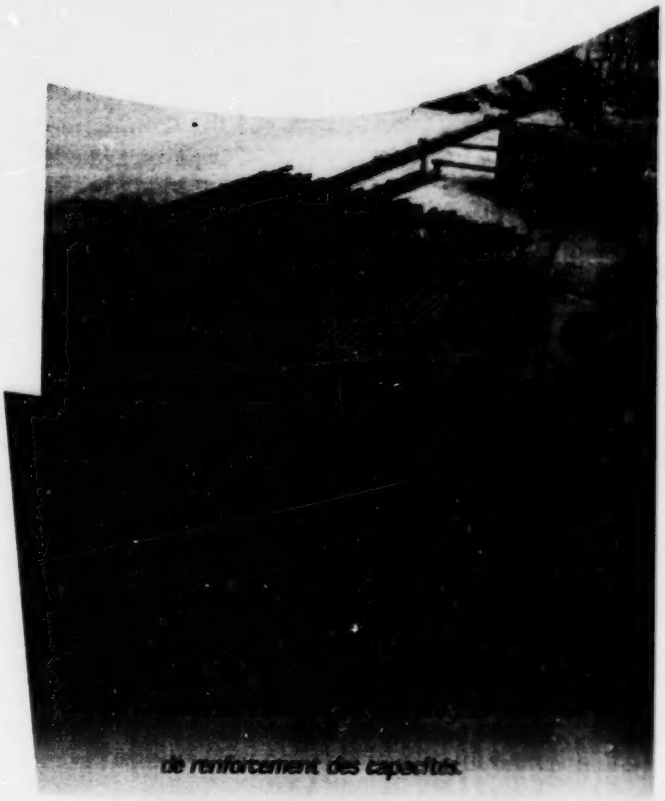
Réaliser des investissements stratégiques

Trois points relatifs au financement sont ressortis clairement des consultations de la TRNEE sur le renforcement des capacités. Premièrement, il faudra engager des capitaux importants pour renforcer la capacité dont les collectivités autochtones ont besoin si elles veulent tirer le meilleur parti possible des avantages qu'elles reçoivent de l'exploitation des ressources non renouvelables. Deuxièmement, les Autochtones et d'autres habitants du Nord croient fortement qu'une partie des revenus des ressources provenant de l'exploitation dans le Nord devrait être affectée directement aux programmes de renforcement des capacités. Troisièmement, le financement du renforcement des capacités offre le potentiel de générer des revenus importants pour chaque dollar investi.

Le renforcement des capacités offre ainsi une occasion d'investissement stratégique. Une main-d'œuvre locale spécialisée réduira le coût de l'exploitation des

ressources dans le Nord, ce qui améliorera le climat d'investissement et augmentera les revenus des ressources disponibles à d'autres fins. Le coût des services sociaux diminuera aussi au fil du temps si le renforcement des capacités augmente le nombre d'emplois d'Autochtones sans déstabiliser les collectivités. En fin de compte, il devrait être possible de réattribuer l'argent du budget des services sociaux au profit de l'éducation, de la formation et d'autres aspects du renforcement des capacités.

Il est indispensable de disposer d'un financement suffisant pour toute initiative visant à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie de renforcement des capacités de coopération pour les T.N.-O. Même si le gouvernement des T.N.-O. a des pouvoirs importants en matière d'éducation et de formation, son accès aux sources de revenu est limité comparativement aux besoins dans ce domaine. Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que l'on accorde un financement suffisant au soutien du renforcement des capacités, notamment en investissant de manière stratégique une partie des revenus importants qui proviennent de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O.



de renforcement des capacités

Propositions et initiatives récentes

L'importance du renforcement des capacités pour les collectivités autochtones et son lien avec la durabilité sont des thèmes qui ont occupé une place de premier plan dans les récents énoncés de politique du gouvernement fédéral sur les questions Nordiques et autochtones. Le volet Nordique de la stratégie de développement durable du MAINC a pour objectif premier de « renforcer les collectivités en facilitant le développement de capacités[69] ». Cette stratégie comporte une série d'objectifs, de cibles et de mesures précises tendant vers cette fin[70]. *Le volet Nordique de la politique étrangère du Canada* souligne également le « besoin reconnu pour le renforcement des capacités dans les communautés de l'Arctique » et déclare que « un appui à l'égard du renforcement des capacités du Conseil de l'Arctique » sera un élément clé de la contribution du Canada au renforcement de cette organisation[71].

Le renforcement des capacités constitue également une priorité majeure de *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* surtout sous le thème « Le renforcement des collectivités et des économies, et le soutien aux gens ». Cette partie de la politique s'ouvre sous la déclaration suivante : « Renforcer les collectivités autochtones pour que leur économie soit saine et durable requiert de nouvelles façons de contribuer à habiliter les personnes et leurs collectivités.[72] » Elle énumère ensuite les principales mesures de bien-être et observe que ces facteurs « font également ressortir l'importance d'acquérir des compétences, à titre individuel et collectif[73] ». Plus loin dans cette politique, référence est faite aux initiatives de renforcement des capacités telles que la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones et une nouvelle stratégie visant à « accroître les compétences des collectivités des Premières nations en matière de gestion des terres et des ressources[74] ». Se penchant maintenant sur le « Programme pour le Nord » du gouvernement fédéral, *Rassembler nos forces* souligne le besoin « d'assurer que les Autochtones et les collectivités autochtones partagent les richesses et les avantages escomptés des grands projets de mise en valeur des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest[75] ». Le renforcement des capacités autochtones est absolument indispensable si l'on veut relever ce défi.

Il faut doter la collectivité d'une plus grande autonomie dans le renforcement des capacités. Il faudrait également encourager la communication, la coordination et les partenariats entre les organismes au sein des communautés, et aux niveaux régional et territorial.

De récentes initiatives territoriales ont également porté sur le renforcement des capacités. La Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. définit trois difficultés majeures au perfectionnement de la main-d'œuvre dans les T.N.-O. : « Il faut rehausser le niveau d'instruction de base; il faut former un plus grand nombre de Nordiques à des emplois professionnels et techniques; il faut aussi créer plus d'emplois dans les collectivités plus petites[76] ». Pour relever tous ces défis, le gouvernement des T.N.-O. propose un programme de quatre ans visant à améliorer la formation relative aux emplois dans l'industrie minière, pétrolière et gazière. Les domaines prioritaires sont la planification des ressources humaines, la promotion du perfectionnement professionnel et la formation axée sur une industrie particulière et sur la carrière. Le budget total est de 17,86 millions de dollars. Une autre initiative proposée consiste à promouvoir l'emploi maximal des habitants du Nord dans les secteurs des ressources non renouvelables[77]. Les éléments clés de cette stratégie comprennent la compilation de la formation relative à la main-d'œuvre, l'orientation professionnelle, et les mesures visant le perfectionnement d'une main-d'œuvre plus souple et plus mobile.

L'Economic Strategy Panel a défini la capacité dans les termes suivants : « la capacité des gens de comprendre et de relever des défis et de s'adapter à l'évolution de leur milieu[78] ». Ce groupe a défini des besoins généraux pour l'éducation et l'acquisition des compétences, et a souligné le développement du leadership comme étant un sujet qui requiert une attention particulière. Ces recommandations précises avaient trait à un vaste éventail de questions, allant des problèmes de toxicomanie et des normes d'éducation à la mobilité de la main-d'œuvre et à la coordination des programmes de formation[79].

Le renforcement des capacités était également une priorité essentielle du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop. Ce rapport recommandait des mesures visant à accroître la capacité des Autochtones dans le domaine des affaires, surtout par la voie de financement visant à aider les sociétés de développement autochtones à cerner les débouchés d'affaires, à créer des partenariats et des ententes de coentreprises, et à former la haute direction et les conseils d'administration[80]. Un programme visant à assurer le leadership dans la mise sur pied d'initiatives d'éducation et de formation a également été proposé[81]. Ce programme pourrait servir à assurer le soutien nécessaire à des comités tels que le Mine Training Committee. Ce rapport suggère également que le financement pourrait servir à faciliter l'adoption dans les T.N.-O. d'un programme semblable au Multi-Party Training Plan de la Saskatchewan.

Au niveau national, la capacité autochtone fait actuellement l'objet de plusieurs initiatives. Le Comité intergouvernemental fédéral-territorial-provincial-autochtone a créé un groupe de travail pour promouvoir la participation autochtone dans l'économie. Il existe également un groupe de travail tripartite (fédéral-provincial-territorial) qui s'occupe de la participation autochtone dans l'entente cadre d'union sociale. La Stratégie nationale de la jeunesse autochtone, élaborée par un groupe de travail composé de représentants des autorités provinciales et territoriales, du gouvernement fédéral et de cinq organismes autochtones nationaux, est également digne de mention. Cette stratégie vise à combler l'écart entre l'image actuelle de la jeunesse autochtone et des autres jeunes Canadiens selon une

série d'indicateurs. En particulier, elle reconnaît que la jeunesse autochtone doit être dotée des compétences, des aptitudes et de l'information nécessaires pour tirer parti de l'éventail complet de possibilités d'éducation, de formation et d'emploi. Les objectifs de la Stratégie nationale de la jeunesse autochtone cadrent avec la conviction de la TRNEE qu'au cours des 25 prochaines années, les Autochtones du Nord devraient atteindre des niveaux d'instruction qui soient au moins équivalents à ceux des Allochtones.

Le financement fédéral accordé au renforcement des capacités a été fourni par la voie de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, lancée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Dans le cadre de ce programme, le Nord a reçu la somme totale de 23 millions de dollars au cours de l'exercice 2000–2001. Une somme supplémentaire de huit millions de dollars pour le renforcement des capacités a été versée directement aux gouvernements territoriaux au cours de cet exercice dans le cadre des ententes intergouvernementales de développement du marché du travail. L'emploi de ces fonds est, il faut le signaler, soumis à certaines restrictions. Par exemple, une proportion importante de ce budget est réservée aux clients admissibles à l'assurance-emploi. Les fonds fournis dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones ont été distribués par la voie d'ententes de contribution aux organismes et collectivités autochtones. Quoiqu'en fin de compte imputables au gouvernement fédéral, ces collectivités et organismes sont chargés de dépenser ces fonds et de créer leurs propres programmes. La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones est maintenant bloquée pour les trois prochaines années, à l'issue de l'adoption d'un modèle d'allocation national pour la distribution du financement aux provinces et aux territoires. Depuis la dévolution de pouvoirs aux gouvernements provinciaux et territoriaux, DRHC n'assure plus directement la formation.

Tel que mentionné précédemment, les T.N.-O. disposent d'un grand nombre de programmes d'éducation et de formation visant à renforcer les capacités autochtones. Certains de ces programmes sont offerts par les établissements publics d'enseignement, tandis que d'autres sont offerts directement par l'industrie. Le problème ne tient pas à l'absence d'initiatives mais plutôt au manque d'orientation et de coordination entre ces initiatives.

Regain de leadership pour le renforcement des capacités — Recommandations de la TRNEE

Le leadership et la coordination sont indispensables à tout renforcement efficace des capacités dans les T.N.-O. Il faudrait procéder à une évaluation approfondie des divers aspects de la situation globale du renforcement des capacités, notamment la pertinence générale de l'éducation, de la formation à l'emploi et de l'amélioration des connaissances de base. Il faudrait mettre sur pied des stratégies territoriales et régionales de renforcement des capacités, qui seraient particulièrement axées sur les débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables. On devrait définir les objectifs communs, regrouper les ressources financières et humaines et coordonner les programmes. Il faudrait envisager les possibilités d'éliminer les dédoublements et de simplifier la prestation des programmes. Il y aurait également lieu de favoriser une étroite collaboration avec les collectivités autochtones et l'industrie pour veiller à ce que les programmes offerts répondent aux besoins et aux attentes des Autochtones et des employeurs éventuels. Il faudrait souligner le renforcement des capacités communautaires. Enfin, il y aurait lieu de réviser et d'ajuster le niveau actuel de financement et les priorités particulières de financement.

Actuellement, personne n'est véritablement responsable d'amorcer et de superviser ces initiatives qui revêtent pourtant une importance cruciale. Sans efforts concertés dans ces domaines, les obstacles au renforcement des capacités définis ci-dessus, au point « Obstacles au renforcement des capacités », risquent fort de demeurer. Les cinq recommandations suivantes visent à éliminer ces obstacles et à promouvoir un programme ambitieux de renforcement des capacités dans le Nord du Canada. Ces recommandations sont axées sur deux domaines essentiels. La première est la création de mécanismes d'évaluation de l'état actuel des initiatives de renforcement des capacités et d'intégration des initiatives existantes et nouvelles dans une stratégie cohérente. Deuxièmement, les recommandations de la TRNEE visent à renforcer l'assise de l'instauration d'un engagement renouvelé pour le renforcement soutenu des capacités au sein des collectivités autochtones. Cette assise comporte la reconnaissance accrue au sein des collectivités autochtones de l'importance fondamentale de l'éducation et de la formation, et l'attention à l'alphabétisation de base des adultes et à l'acquisition de

compétences nécessaires si l'on veut qu'un nombre important d'Autochtones fassent leur entrée dans l'économie des salaires.

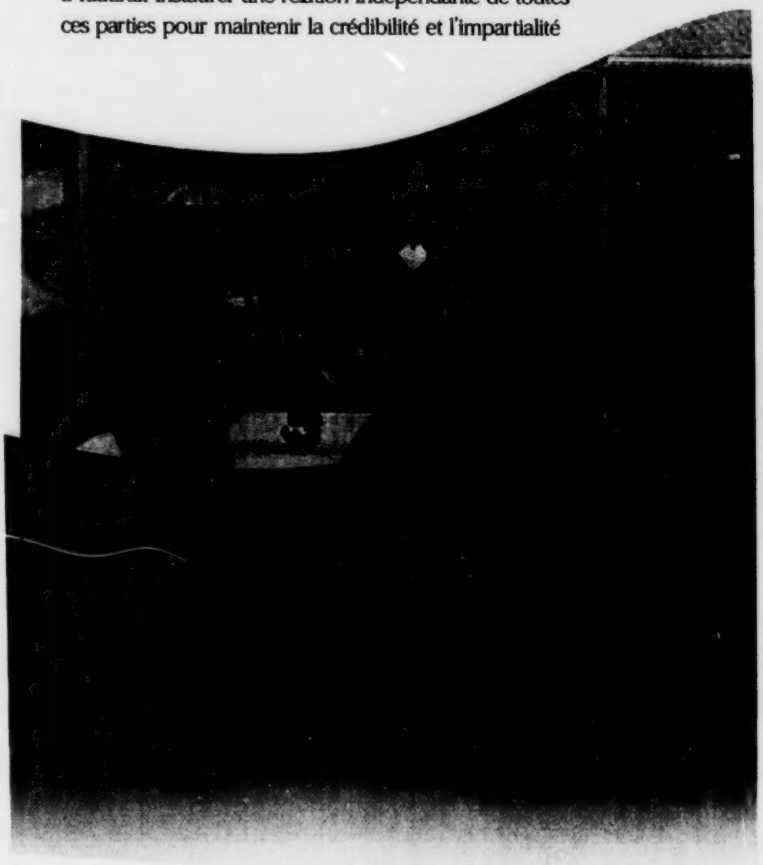
Un maître d'œuvre du renforcement des capacités autochtones à l'échelon territorial

La TRNEE est d'avis qu'il faudrait nommer un maître d'œuvre indépendant pour animer le programme de renforcement des capacités dans les T.N.-O. Cette personne assurerait une orientation et un leadership renouvelés aux initiatives de renforcement des capacités, tout en favorisant la coopération entre le gouvernement, les organismes autochtones, les exploitants des ressources et les établissements d'enseignement. Ce poste, qui pourrait faire l'objet d'un mandat de deux ans, devrait être créé pour maintenir l'orientation et assurer une intervention rapide dans des domaines critiques.

Ce défenseur du renforcement des capacités aurait pour responsabilités essentielles :

- d'explorer et de rapporter l'état actuel des capacités autochtones et des initiatives de renforcement des capacités dans les T.N.-O. dans des domaines tels que l'alphabétisation des adultes, l'enseignement primaire et secondaire, la formation à l'emploi, la gouvernance (p. ex. leadership et administration communautaires) et les connaissances de base;
- de collaborer avec les ministères fédéraux et territoriaux, les organismes et gouvernements autochtones, l'industrie et les établissements d'enseignement aux fins de créer des partenariats, d'assurer des synergies (p. ex. en termes de financement et de programmation existants), de définir de nouvelles sources de financement, d'établir des priorités communes et de coordonner des initiatives de renforcement des capacités;
- d'élaborer et de promouvoir des propositions visant à améliorer l'efficacité des programmes de renforcement des capacités, en étant tout particulièrement axés sur les débouchés présentés par l'exploitation des ressources non renouvelables au cours des 10 à 25 prochaines années;
- de prodiguer des conseils au Premier ministre des T.N.-O., au besoin, sur la création et la mise en œuvre d'une campagne triennale de sensibilisation à l'éducation;
- de fixer des objectifs provisoires et à long terme pour les programmes de renforcement des capacités (p. ex. niveaux de prestation des programmes communautaires) et pour le degré de réalisation des objectifs (p. ex. taux de réussite des programmes et pourcentage de diplômés des programmes qui obtiennent un emploi);
- de surveiller les progrès quant à la réalisation de ces objectifs;
- de favoriser l'imputabilité et d'assurer une grande visibilité pour des questions et initiatives ayant trait au renforcement des capacités en publiant des rapports publics sur l'état des programmes de renforcement des capacités dans les T.N.-O., sur les obstacles à un renforcement efficace des capacités et sur le succès des initiatives visant à surmonter ces obstacles.

Le maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités devrait collaborer étroitement avec les organismes gouvernementaux, les organismes autochtones, les établissements d'enseignement et l'industrie. Parallèlement, il faudrait instaurer une relation indépendante de toutes ces parties pour maintenir la crédibilité et l'impartialité



quand on traitera de questions complexes et d'intérêts multiples. Pour atteindre cet équilibre, la TRNEE recommande que ce maître d'œuvre soit nommé par le Forum intergouvernemental. Cet organe, qui rassemble des hauts dirigeants politiques des autorités fédérales, territoriales et autochtones, offre un véhicule de coopération entre les fonctionnaires. Le renforcement des capacités est déjà un thème inscrit au programme du Forum intergouvernemental. Toutefois, une consultation étroite avec l'industrie et d'autres parties intéressées (p. ex. établissements d'enseignement) s'imposerait dans le processus qui aboutirait à la nomination d'un maître d'œuvre du renforcement des capacités par le Forum intergouvernemental.

Ce maître d'œuvre du renforcement des capacités devrait finalement rendre compte de ses actions au Forum intergouvernemental à la fin de son mandat. Le modèle d'imputabilité s'inspirerait toutefois des précédents créés par le Vérificateur général et le Commissaire à l'environnement et au développement durable du gouvernement fédéral. Le mandat de ce maître d'œuvre serait défini par la voie d'une consultation menée par le Forum intergouvernemental, mais il jouirait d'une grande autonomie dans l'accomplissement de sa tâche. Pour assurer son indépendance, il faudrait absolument disposer d'un financement suffisant pour ce mandat de deux ans. C'est le Forum intergouvernemental qui déterminerait les exigences précises en matière de budget et de dotation de personnel.

La TRNEE reconnaît que les initiatives qu'elle propose exigeront des fonds. Elle prévoit également que d'autres recommandations relatives aux dépenses en matière de renforcement des capacités découleront probablement des travaux du maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités et de la planification des ressources humaines régionales évoquée ci-dessous. Il faut donc à tout prix que le rôle de ce champion indépendant comporte la définition des sources de financement, avec le soutien du Forum intergouvernemental et du forum de renforcement des capacités proposé par la TRNEE (voir « Promouvoir le renforcement des capacités à l'échelon régional et communautaire par la voie du Forum intergouvernemental » et « Forum de renforcement des capacités parrainé par la TRNEE »). D'après les recherches préliminaires menées par la TRNEE dans ce domaine, il semble qu'il y ait des fonds importants qui soient disponibles pour le renforcement des capacités (p. ex. engagement quinquennal du gouvernement fédéral de 1,6 milliard de dollars au profit de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones). Toutefois, ces fonds ne sont pas nécessairement utilisés de la manière la plus efficace qui soit. Il faut définir l'ensemble des sources de financement existantes destinées au renforcement des capacités, pour ensuite évaluer leur attribution actuelle et les résultats pratiques.

La TRNEE est convaincue qu'un maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités servirait de catalyseur pour les initiatives qui s'imposent si l'on veut améliorer la capacité des collectivités autochtones dans les T.N.-O. Ce poste s'impose de manière particulièrement urgente face au degré actuel et prévu d'activité dans les secteurs des ressources non renouvelables. Pour que les collectivités autochtones puissent tirer pleinement parti de cette activité, il faut absolument intervenir de manière déterminante pour intensifier le renforcement des capacités. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

7 ***Le Forum intergouvernemental, en consultation avec l'industrie et les autres parties intéressées, devrait nommer un défenseur indépendant pour un mandat de deux ans pour qu'il évalue l'état actuel du renforcement des capacités autochtones dans les T.N.-O., pour qu'il favorise une plus grande coopération et intégration entre les programmes de renforcement des capacités et, enfin, pour qu'il assure des synergies (c.-à-d. en termes de sources de financement existantes), et élabore et favorise de nouvelles initiatives.***

Promouvoir le renforcement des capacités à l'échelon régional et communautaire par la voie du Forum intergouvernemental

Le Forum intergouvernemental est particulièrement bien placé pour s'attaquer aux principaux obstacles auxquels se heurte le renforcement des capacités dans les T.N.-O. Tel que mentionné ci-dessus, au point « Obstacles au renforcement des capacités », si l'on veut surmonter ces obstacles, il faut améliorer la coordination, accorder plus d'attention aux débouchés offerts par l'exploitation des ressources non renouvelables, et insister davantage sur le renforcement des capacités communautaires. La TRNEE est d'avis que le Forum intergouvernemental devrait soutenir et compléter la tâche du maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités dans ces domaines, en se concentrant tout particulièrement sur l'élaboration de stratégies régionales et communautaires de renforcement des capacités des Autochtones.

L'élaboration de plans globaux de développement des ressources humaines à l'échelon régional permettrait de respecter grand nombre des exigences essentielles de la réussite du renforcement des capacités qui ont été définies ci-dessus, au point « Conditions de réussite du renforcement des capacités ». Ces plans comporteraient des inventaires des ressources humaines, l'évaluation des besoins, l'établissement de priorités régionales, la prestation de programmes concertés et des initiatives communautaires. La définition des rôles et des responsabilités au niveau régional constituerait l'objectif essentiel. Les mécanismes de planification régionale proactive seraient axés sur la définition précoce des besoins et des possibilités, pour que le financement et les programmes soient prêts à temps afin de permettre aux collectivités autochtones de se préparer aux défis et débouchés de l'exploitation des ressources non renouvelables. Ces mécanismes faciliteraient également la participation de la collectivité et permettrait d'adapter les initiatives aux circonstances particulières des collectivités autochtones, sur le plan social, économique et culturel, dans diverses régions des T.N.-O. Enfin, la planification régionale des ressources humaines faciliterait l'intégration des initiatives de renforcement des capacités aux exigences relatives aux avantages industriels, puisque les exigences relatives aux avantages locaux pour les grands projets d'exploitation des ressources non renouvelables ont souvent une orientation régionale et visent des collectivités particulières.

La conception et la mise en œuvre de ces plans régionaux exigeraient une étroite collaboration entre les ministères fédéraux qui participent au renforcement des capacités (p. ex. MAINC, DRHC), le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O., les organismes et gouvernements autochtones, les organismes d'aide sociale et les représentants de l'industrie. Le Forum intergouvernemental, de concert avec le maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités, pourrait jouer un rôle clé en créant les partenariats nécessaires et en appuyant l'élaboration de plans régionaux de développement des ressources humaines. Il pourrait également prêter son concours quand il s'agira de relier ces plans aux programmes nationaux et territoriaux plus vastes, et d'assurer une orientation communautaire chaque fois que c'est possible.

La TRNEE croit qu'une orientation régionale de la planification des ressources humaines est la mieux adaptée aux modes autochtones de gouvernance, de mise en valeur des ressources, ainsi qu'aux circonstances socio-économiques et à la diversité culturelle des T.N.-O. Des plans régionaux auraient pour avantage de permettre d'aborder le renforcement des capacités d'une manière plus orientée et concertée, tout en reconnaissant des différences quant aux besoins, priorités et débouchés qui existent dans l'ensemble des régions des T.N.-O. Face au nombre d'acteurs concernés par ces processus, le Forum intergouvernemental pourrait offrir un appui valable sous la forme d'expertise et de modèles qui serviraient à la préparation et à la mise en œuvre de ces plans. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

8 ***Le Forum intergouvernemental devrait promouvoir une optique communautaire et régionale du renforcement des capacités dans les T.N.-O. en jouant un rôle majeur de coordination et de soutien dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans régionaux de développement des ressources humaines.***

Programme de sensibilisation visant à placer l'éducation et la formation sur un piédestal dans les collectivités autochtones

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE était particulièrement axé sur les possibilités de promouvoir la durabilité à long terme en exploitant de manière prudente les ressources non renouvelables du Nord. Pour tirer pleinement parti des avantages de l'exploitation des ressources, il faut recourir à des initiatives particulières, telles que les deux qui sont proposées ci-dessus, pour aider les Autochtones à s'intégrer à l'économie des salaires. La capacité accrue des collectivités autochtones qui s'impose de manière urgente pour concrétiser la durabilité ne dépend pas toutefois que de l'amélioration de la coordination et de la prestation des programmes d'enseignement et de formation ou de la mise en œuvre de la planification des ressources humaines. Les vastes travaux de consultation et de recherche qui ont été entrepris dans le cadre du programme de la TRNEE ont convaincu les membres du Groupe de travail qu'un engagement accru envers le renforcement des capacités chez les Autochtones doit aller de pair avec une nouvelle assise économique pour les collectivités autochtones durables. La TRNEE croit qu'il faut permettre aux collectivités autochtones de mieux comprendre et apprécier la valeur de l'éducation et de la formation si l'on veut que les initiatives de ren-

Accorder de l'attention au recyclage des adultes est un moyen non négligeable d'offrir un modèle aux jeunes Autochtones.

forcement des capacités, telles que celles qui sont proposées ci-dessus, entraînent les résultats escomptés.

La plupart des jeunes femmes autochtones accordent relativement peu d'importance à l'enseignement scolaire. Pour des raisons sociales, culturelles et historiques, de nombreux Autochtones ne voient pas très bien pourquoi il faut terminer ses études secondaires et acquérir des compétences solides en lecture, en écriture et en informatique. L'enseignement scolaire ne faisait pas partie de la société traditionnelle autochtone, puisque la vie dans la nature faisait appel à une série de compétences sensiblement différentes de celles qu'exige l'économie des salaires. Dans de nombreuses collectivités, il existe peu de modèles de rôles pour montrer aux jeunes la valeur de l'éducation. En outre, l'expérience de l'éducation allochtone s'est avérée négative pour de nombreux Autochtones. Le souvenir de la transplantation forcée d'enfants dans des pensionnats à des centaines de kilomètres de chez eux a laissé des cicatrices qui sont encore fraîches dans de nombreuses collectivités et familles autochtones.

En outre, il y a eu trop peu d'incitatifs à la réussite scolaire chez les Autochtones. Dans de nombreuses collectivités autochtones, l'enseignement scolaire n'est généralement pas perçu comme un moyen d'obtenir un emploi intéressant et recherché, ni d'améliorer la vie individuelle, familiale ou collective. Les Autochtones se rendent souvent compte trop tard que leur formation et leur éducation ne les ont pas équipés de manière à ce qu'ils puissent faire concurrence à d'autres Canadiens et immigrants pour tirer parti des débouchés d'emploi et d'affaires dans le Nord. La valeur de l'éducation en termes non économiques n'est pas suffisamment appréciée. Les Autochtones ne voient souvent aucun lien entre le maintien de leur culture et l'enseignement scolaire. L'importance de l'éducation et de la formation pour le succès de l'autonomie gouvernementale, et pour la croissance de l'indépendance et de l'autonomie économiques n'est pas reconnue de manière générale.

La TRNEE croit fermement que des efforts concertés s'imposent pour venir à bout de l'attitude d'indifférence envers l'éducation qui prévaut dans de nombreuses collectivités autochtones. À cette fin, la TRNEE recommande la création d'une initiative de prestige qui placerait l'éducation et la formation sur un piédestal dans les 35 collectivités autochtones des T.N.-O. Cette initiative s'inspire d'un programme très concluant qui a été mené par le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, Frank McKenna, et qui faisait la promotion de l'autonomie, de l'éducation, de la formation et de la technologie.

La TRNEE propose un programme triennal pour les T.N.-O. qui se composerait d'expositions, de journées d'orientation, de festivals, d'activités de reconnaissance et d'activités promotionnelles de prestige auxquels participeraient le Premier ministre, le Cabinet des T.N.-O., les chefs autochtones, les dirigeants politiques fédéraux, les représentants de l'industrie et d'autres personnalités. Pour donner à cette initiative la notoriété et la crédibilité nécessaires, c'est le Premier ministre Kakfwi qui devrait assurer le leadership général. Ce dernier ferait participer à la fois le Forum intergouvernemental et le maître d'œuvre indépendant à cette initiative, puisque la clé de la réussite de cette dernière serait le soutien solide des gouvernements autochtones, des politiciens et fonctionnaires territoriaux et fédéraux. La Fondation nationale des réalisations autochtones pourrait offrir des conseils précieux et pourrait aider à obtenir la participation des 24 Autochtones de toutes les régions du Canada qui ont des réalisations remarquables à leur crédit pour servir de modèles et pour transmettre les messages essentiels directement aux collectivités autochtones. Les dirigeants d'entreprises et de l'industrie assureraient également un leadership. D'après les consultations menées dans le Nord et si l'on examine l'expérience d'autres initiatives, la TRNEE croit que le gouvernement fédéral devrait accorder cinq millions de dollars pour lancer cette initiative triennale (c.-à-d. 1,7 million de dollars par an).

À titre de comparaison, la somme dépensée pour les langues autochtones dans les T.N.-O. en 1999 se chiffrait au total à 2,6 millions de dollars[82].

Renforcer les capacités autochtones pour assurer la durabilité à long terme des collectivités autochtones nécessite un changement révolutionnaire dans la manière dont un grand nombre d'Autochtones conçoivent la valeur de l'éducation et de la formation pour eux-mêmes, pour leurs enfants et pour leurs collectivités. L'éducation et la formation devraient être placées sur un piédestal, ce qui indiquerait clairement la place qu'elles occupent parmi les aspirations les plus élevées des Autochtones quant à la manière dont ils envisagent l'avenir. À titre de mesure concrète pour rehausser l'image de l'éducation et de la formation au sein des collectivités autochtones, la TRNEE recommande ce qui suit :

9 ***Le gouvernement du Canada devrait octroyer la somme de cinq millions de dollars à la création d'un programme triennal de sensibilisation, dirigé par le Premier ministre des T.N.-O., pour rehausser l'image de l'éducation et de la formation au sein des collectivités autochtones des T.N.-O. Le Premier ministre fera participer à ce programme de sensibilisation le Forum intergouvernemental, le maître d'œuvre indépendant, la Fondation nationale des réalisations autochtones (y compris 24 Autochtones de toutes les régions du Canada qui ont des réalisations remarquables à leur crédit), ainsi que l'industrie et le milieu des affaires.***

Améliorer l'alphabétisation, l'éducation et la formation des adultes

Il ne fait aucun doute que l'éducation et la formation des jeunes Autochtones est cruciale si l'on veut renforcer les capacités autochtones au cours des 10 à 25 prochaines années. Toutefois, la TRNEE croit que l'attention accordée à l'alphabétisation et au recyclage des adultes devrait également être un élément clé de la stratégie générale de renforcement des capacités. Il y a quatre raisons pour lesquelles une initiative de renforcement devrait viser précisément les 7 000 hommes et femmes autochtones âgés de 18 à 48 ans environ.

Premièrement, ce groupe constitue le bassin actuel d'employés et d'entrepreneurs autochtones potentiels dans les T.N.-O. Si l'on veut que les Autochtones jouent un rôle marquant dans les travaux d'exploitation des ressources qui sont en cours ou prévus au cours des dix prochaines années, un grand nombre des membres de ce segment de la population doivent y participer activement. Il ne faut pas se contenter de former une nouvelle génération d'Autochtones à des emplois dans les secteurs des ressources non renouvelables et dans l'économie Nordique plus diversifiée de l'avenir. D'ici à ce que cette nouvelle génération soit prête à prendre sa place dans l'économie des salaires, des occasions importantes auront déjà été manquées.

Deuxièmement, un grand nombre d'adultes autochtones n'ont pas les compétences de base en lecture, en écriture, en mathématiques et en informatique qui sont indispensables pour des postes de débutants. Un niveau d'alphabétisation de base est généralement requis même pour les emplois non spécialisés, ne serait-ce que pour assurer la sécurité en milieu de travail et pour faciliter la formation sur le tas. Parmi les Autochtones adultes qui ont un certain degré d'instruction, un nombre relativement restreint ont terminé leurs études secondaires ou ont un diplôme d'études secondaires qui soit d'une valeur équivalente à ceux des autres territoires ou provinces. Des initiatives coûteuses de renforcement des capacités risquent de s'avérer vaines si l'on ne s'attaque pas aux éléments fondamentaux de l'alphabétisation et de l'éducation parmi les bénéficiaires recherchés de ces programmes. Outre la lecture, l'écriture et les mathématiques, ces compétences fondamentales comprennent maintenant un certain contact avec le monde de la technologie informatique et des communications mondiales qui est en pleine évolution. Si l'on ne prête pas attention à ces éléments fondamentaux, les Autochtones seront incapables de se livrer à la concurrence dans l'économie des salaires et se heurteront à des obstacles insurmontables quand ils tenteront de trouver un équilibre entre les influences de la société traditionnelle et allochtone sur leur vie quotidienne.

Troisièmement, il faut promouvoir la valeur de la formation continue au sein des collectivités autochtones et ancrer ce principe dans le système d'éducation des T.N.-O. Dans le monde industrialisé, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'une optique de formation continue, surtout face aux changements rapides qui se produisent dans la technologie de l'information. Compte tenu de la position relativement désavantageuse des collectivités autochtones dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation de base, une optique continue de la formation est un élément particulièrement important du renforcement des capacités à long terme. La formation

continue exercera sans doute moins de pressions sur la trame sociale et culturelle des collectivités autochtones que, par exemple, une approche axée exclusivement sur la formation intensive des jeunes, dont certains volets comportent peut-être des programmes spécialisés qui exigent des absences prolongées de la collectivité et, dans bien des cas, des T.N.-O. La mise sur pied d'une initiative d'alphabétisation et de recyclage des adultes marquerait le point de départ d'un soutien plus grand à la formation continue dans les T.N.-O.

Enfin, accorder de l'attention au recyclage des adultes est un moyen non négligeable d'offrir un modèle aux jeunes Autochtones. Si les adultes autochtones démontrent l'importance de l'éducation et de la formation tant dans leurs gestes que dans leurs paroles, leurs enfants seront plus aptes à reconnaître la valeur de la réussite scolaire. En fait, ramener les adultes à l'école serait un moyen efficace d'encourager les plus jeunes à rester à l'école. L'éducation et la formation seraient alors considérées comme un élément de la vie communautaire et familiale qui serait partagé par un grand nombre, et pas simplement comme une obligation imposée à la jeunesse.

C'est pourquoi la TRNEE recommande la création dans les T.N.-O. d'un programme d'éducation des adultes de dix ans axé sur l'alphabétisation, le recyclage au niveau secondaire, la formation informatique et d'autres compétences de base. Ce programme s'inscrirait dans le sillage du lancement réussi du programme triennal de sensibilisation proposé ci-dessus dans la recommandation nº 9. Les éducateurs pour adultes qui réussissent le mieux au Canada joueraient un rôle clé dans la conception de ce programme en consultation avec les chefs autochtones des T.N.-O., les représentants du gouvernement territorial, les directeurs d'entreprises et les éducateurs. Il faudrait faire preuve d'une certaine souplesse pour s'adapter aux conditions particulières, aux niveaux d'alphabétisation et aux attitudes diverses dans chacune des 35 collectivités autochtones des T.N.-O. Il faudrait recourir aux ressources communautaires, telles que les bibliothèques, et les renforcer. Cette optique novatrice miserait sur la culture et les traditions autochtones et instillerait des valeurs de fierté et d'autonomie.

Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O. devrait administrer ce programme, en recourant à des administrateurs et à des instructeurs expérimentés, d'un niveau qui les placerait en bonne position pour briguer des postes semblables dans le Sud du Canada, afin de respecter les normes les plus élevées possible de taux de réussite en alphabétisation et au niveau secondaire au Canada. D'après les consultations de la TRNEE, ce programme nécessiterait un budget de 60 millions de dollars échelonnés sur dix ans (soit six millions de dollars par an). Il est à noter que dans les T.N.-O., la somme actuellement dépensée pour l'éducation de base des adultes est de 257 000 $ par an par rapport à six millions de dollars par an pour l'apprentissage du français (chiffres de 1999)[83].

Face aux forts arguments en faveur d'une intervention immédiate pour améliorer la capacité des adultes autochtones dans le Nord, la TRNEE recommande ce qui suit :

10 Le gouvernement du Canada devrait octroyer 60 millions de dollars à un programme dernier cri de formation pour adultes, qui s'amorcerait dans le sillage du lancement du programme de sensibilisation que propose la recommandation nº 9, aux fins d'améliorer l'alphabétisation, le recyclage au niveau secondaire, la formation en informatique et les compétences de base des Autochtones, hommes et femmes, âgés de 18 à 48 ans environ. Il faudrait confier la conception de ce programme aux meilleurs formateurs autochtones du Canada, et son administration à des experts employés par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O., conformément aux normes canadiennes les plus élevées qui s'appliquent à l'alphabétisation et au niveau de rendement scolaire secondaire.

Forum de renforcement des capacités parrainé par la TRNEE

Les membres du Groupe de travail de la TRNEE, les principaux acteurs et les chercheurs ont, tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, insisté sur le besoin urgent d'intervenir pour renforcer les capacités autochtones. Actuellement, un grand nombre de collectivités autochtones ne sont pas préparées à miser sur les débouchés et à gérer les risques associés aux niveaux d'activité actuels et prévus dans les secteurs des ressources non renouvelables des T.N.-O. L'ampleur des projets actuels et proposés a exercé des pressions considérables sur les collectivités et sur les programmes de renforcement des capacités. Il faut actuellement amorcer un dialogue et créer des partenariats si l'on veut surmonter

les obstacles au renforcement des capacités et si l'on veut doter les collectivités autochtones des instruments dont elles ont besoin pour devenir des participants à part entière dans l'exploitation des ressources non renouvelables. Si l'on n'intervient pas immédiatement, le coût sera élevé en termes d'occasions manquées, et l'on verra peut-être se perpétuer l'héritage malheureux, sur le plan social et économique, du développement qui s'est fait dans le passé pour les collectivités autochtones du Nord du Canada.

Les membres du Groupe de travail de la TRNEE, conscients de l'urgence du problème de renforcement des capacités, craignent que l'on perde un temps précieux si l'on tarde à intervenir pour surmonter cette difficulté en attendant que le Forum intergouvernemental nomme un maître d'œuvre du renforcement des capacités et adopte des mesures pour appuyer la planification régionale de développement des ressources humaines. La planification et la concrétisation de l'initiative proposée par la TRNEE pour promouvoir la valeur de l'éducation et de la formation demanderont également un certain temps, tout comme la mise en œuvre d'un programme complet de recyclage et d'alphabétisation des adultes. La TRNEE est donc disposée à prendre l'initiative de réunir, dans les trois mois qui suivront le lancement officiel du présent rapport, un forum de renforcement des capacités qui regroupera les principaux représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement des T.N.-O., des gouvernements et organismes autochtones, de l'industrie, des établissements d'enseignement et d'autres groupes intéressés.

Ce forum de renforcement des capacités comportera deux objectifs généraux. Le premier consistera à rehausser l'image du renforcement des capacités comme enjeu crucial pour les collectivités autochtones et tous les habitants du Nord. Le deuxième consistera à contribuer à la création de partenariats parmi les principaux acteurs qui sont indispensables à la résolution de ce problème. Un rôle de leadership quant à ces objectifs s'inscrit bien dans le mandat et les principes directeurs de la TRNEE et constitue un prolongement naturel du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE.

Le forum de renforcement des capacités servira également à imprimer un élan aux initiatives essentielles recommandées par la TRNEE. On demandera aux participants du forum de formuler des conseils au Forum intergouvernemental sur trois plans : 1) le mandat précis du maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités; 2) les mesures qu'il faudrait prendre pour appuyer la planification régionale du développement des ressources humaines; 3) la définition des sources de financement pour assurer la mise en œuvre de ces deux initiatives. De manière plus générale, le forum s'emploiera à élaborer un programme commun de renforcement des capacités dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada. Reflétant les priorités définies par la TRNEE, ce programme comportera une sensibilisation à l'importance de l'éducation et de la formation au sein des collectivités autochtones et l'adoption de mesures visant à promouvoir l'alphabétisation et le recyclage des adultes. À ce titre, le forum de renforcement des capacités contribuera directement à la mise en œuvre des deux recommandations finales de la TRNEE dans ce domaine.

La TRNEE considère le renforcement des capacités comme essentiel à sa vision des collectivités autochtones durables. Comme contribution tangible et immédiate à la promotion de cette vision, la TRNEE propose ce qui suit :

11 ***La TRNEE devrait réunir un forum de renforcement des capacités dans les trois mois suivant la publication du présent rapport pour rehausser l'image des questions de renforcement des capacités (notamment l'importance de l'alphabétisation de base et de la formation des adultes), pour promouvoir les partenariats et pour offrir une orientation précise au Forum intergouvernemental sur le mandat du maître d'œuvre indépendant du renforcement des capacités, sur les mesures à prendre pour soutenir la planification régionale du développement des ressources humaines et, enfin, pour repérer les sources de financement nouvelles ou déjà existantes.***

Consultation

Le besoin d'une véritable consultation avec les collectivités autochtones est une constante dans tous les efforts visant à tirer le meilleur parti possible des avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables. La consultation ouvre la porte à une véritable participation des collectivités autochtones dans la prise de décisions. Pour l'industrie et le gouvernement, la consultation avec les collectivités autochtones est une exigence juridique et pratique dans l'exploitation des ressources non renouvelables du Nord. La consultation marque aussi la première étape de l'instauration de la confiance et de partenariats qui soient bénéfiques à quiconque participe à l'exploitation des ressources. Par conséquent, la TRNEE formule une série de recommandations sur la consultation, dont l'objectif consiste à appuyer la participation des Autochtones dans ces mécanismes.

L'importance de la consultation

Aux yeux des collectivités autochtones, une consultation intégrale et en temps opportun est une condition préalable fondamentale pour l'exploitation des ressources non renouvelables. La consultation manifeste du respect envers les Autochtones lorsqu'on envisage l'aménagement de leurs terres traditionnelles. Elle leur fournit l'information et les mises en garde nécessaires pour qu'ils puissent cerner les risques et les avantages possibles des propositions de développement et y réagir.

Les avantages de la consultation entre les Autochtones et l'industrie vont dans les deux sens. Les exploitants des ressources qui consultent véritablement les collectivités autochtones parviennent à mieux comprendre les besoins et intérêts des gens qui sont les plus directement touchés par leurs projets. La planification des projets peut ensuite se faire d'une manière qui respecte les valeurs et les besoins des deux parties. La probabilité de conflits majeurs à l'étape réglementaire et lors de l'examen des projets est par conséquent réduite. Les entreprises qui établissent des relations de « bon voisinage » avec les collectivités autochtones dans la région où elles sont actives sont en bonne position pour récolter des avantages importants lorsqu'elles entreprennent l'exploration et l'exploitation courantes.

L'assise juridique de la consultation à laquelle participe le gouvernement est le devoir fiduciaire de la Couronne envers les Autochtones. La consultation est également une question de bonnes mesures stratégiques et de bonnes politiques. La consultation véritable avec les Autochtones est une condition préalable à toute initiative gouvernementale concluante en matière d'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord.

La consultation peut prendre de nombreuses formes et se produit dans de nombreux contextes. Partout, toutefois, elle tente à promouvoir une participation véritable des Autochtones dans la prise de décisions. La consultation est la clé d'une compréhension mutuelle, de la coopération et de partenariats qui sont indispensables si l'on veut que l'exploitation des ressources non renouvelables contribue à la durabilité des collectivités autochtones.

Obstacles à une véritable consultation

La TRNEE a défini quatre obstacles principaux à une véritable consultation :

- la consultation intervient souvent trop tard dans les prises de décisions relatives à l'exploitation des ressources et elle est souvent précipitée, ce qui impose des pressions indues aux collectivités autochtones et sape la confiance nécessaire à des relations fructueuses;
- les collectivités autochtones ont rarement les ressources humaines et financières nécessaires pour participer véritablement à la consultation;
- les rôles et responsabilités de l'industrie, du gouvernement et des organismes autochtones dans les mécanismes de consultation sont souvent mal définis, et sont source d'incertitude, de retard et de mécontentement;
- dans les mécanismes de consultation, on n'accorde pas toujours un respect suffisant à la culture et à la langue autochtones.

Des mesures s'imposent pour surmonter ces obstacles.

Exigences d'une consultation positive

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE a défini quatre principes qui devraient orienter une consultation positive. Premièrement, la consultation devrait se faire au début de la planification de l'exploitation des ressources non renouvelables et devrait se poursuivre fréquemment par la suite. Deuxièmement, les parties devraient clarifier leurs attentes et leurs besoins dès le départ. Troisièmement, les mécanismes de consultation doivent tenir compte des différences linguistiques et culturelles. Enfin, il est indispensable que la participation des Autochtones aux mécanismes de consultation bénéficie d'un financement suffisant.

Consulter tôt et consulter souvent

Le message essentiel en matière de consultation est simple. La consultation devrait s'amorcer dès les premières étapes de l'exploration des ressources non renouvelables et devrait se poursuivre à intervalles réguliers tout au long de l'exploitation des ressources et jusqu'à ce que la remise en état soit achevée.

Les collectivités autochtones éprouvent à juste titre du ressentiment lorsqu'elles sont consultées tard sur des projets qui peuvent avoir des implications énormes sur leur terre, leur culture et leurs collectivités. Elles ont également besoin de temps pour étudier les documents techniques complexes et obtenir des avis d'experts si nécessaire. Une longue période de discussion et d'établissement d'un consensus est souvent nécessaire au sein des collectivités avant que les chefs autochtones puissent parler au nom de leur peuple de questions importantes.

La consultation qui se fait tardivement dans la planification des projets accroît les pressions qui s'exercent sur les ressources humaines et financières des collectivités autochtones qui sont souvent limitées. Une consultation tardive est souvent précipitée à cause des délais que les promoteurs imposent aux projets. Les possibilités d'intervention significative des Autochtones dans les décisions relatives à l'échéancier et à la conception des projets sont limitées. Il ne faut guère s'étonner que les collectivités autochtones risquent de répliquer par une longue liste de conditions qu'elles imposent au développement. Le mécontentement des deux côtés est inévitable.

Ce mécontentement aiguise la tentation pour les parties de tenter de recourir à des moyens politiques détournés dans le processus de consultation. Les ministres subissent alors des pressions pour prendre une décision politique sur des questions qui devraient se régler par la voie de négociations entre les parties. La politisation du processus vient encore saper le degré de confiance entre les collectivités autochtones, l'industrie et le gouvernement.

Même les consultations qui s'amorcent tôt exigent un renouvellement constant tout au long des travaux d'exploitation des ressources non renouvelables. De nouvelles questions importantes surgiront inévitablement. L'évolution des circonstances exigera peut-être un réexamen de la compréhension de la situation et des attentes antérieures. Des conflits inattendus risquent de surgir, tout comme des possibilités d'avantages mutuels qu'on n'avait pas envisagées.

La consultation est une relation, et pas seulement une série d'obstacles à surmonter sur la route qui mène à l'approbation du projet. Le respect et la confiance mutuels sont la clé de cette relation. Le respect et la confiance doivent tous deux s'exprimer et se gagner grâce à une consultation précoce et fréquente. Le principe « consulter tôt et consulter souvent » devrait éclairer les interventions du gouvernement, de l'industrie et des collectivités autochtones à toutes les étapes de

l'exploitation des ressources non renouvelables. Les exploitants des ressources et les gouvernements qui font fi de cette maxime le font à leurs risques et périls.

Clarifier les attentes entre les parties

La consultation est souvent un processus complexe et incertain. L'expérience passée démontre qu'elle est semée d'embûches pour les imprudents. Les exploitants de ressources qui sont nouveaux dans le Nord ont peut-être des attentes irréalistes quant au temps et à l'argent qu'exigent de bonnes consultations. Les collectivités autochtones ne savent peut-être pas très bien si la consultation se traduira par une participation véritable dans la prise de décisions ou si c'est seulement une occasion d'écouter et de faire des commentaires. L'encouragement à la consultation de la part du gouvernement masque peut-être une ambiguïté sur ce qui est véritablement requis. Toutes les parties ne perçoivent peut-être pas clairement leurs rôles et leurs responsabilités dans ce mécanisme de consultation.

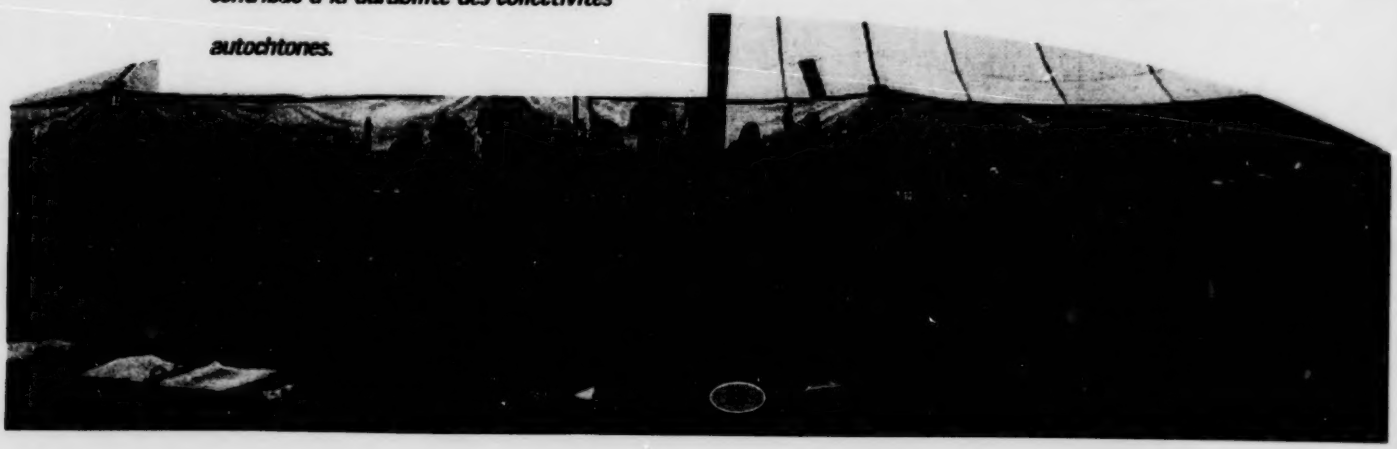
Les mécanismes de consultation ne peuvent pas suivre de règles ou procédures strictes. Chaque projet soulèvera des problèmes distincts. Toute relation entre les parties aura sa propre singularité sous certains angles. Néanmoins, l'incertitude qui entoure actuellement les exigences fondamentales de la consultation est un terrain propice à des attentes déçues et au mécontentement.

La consultation est la clé d'une compréhension mutuelle, de la coopération et de partenariats qui sont indispensables si l'on veut que l'exploitation des ressources non renouvelables contribue à la durabilité des collectivités autochtones.

Même si aucune formule ne s'avérera efficace en toutes circonstances, les parties qui amorcent une consultation devraient se pencher sur plusieurs questions, telles que :

- Quel est le but de la consultation?
- Qui doit être consulté?
- Comment les mécanismes de consultation devraient-ils être conçus pour atteindre les collectivités appropriées et tous les divers groupes au sein de ces collectivités (p. ex. personnes âgées, jeunes, gens d'affaires, chasseurs et trappeurs traditionnels, femmes)?
- Quels sont les responsabilités et les rôles respectifs de l'industrie, de l'État et des collectivités autochtones dans ce processus?
- Quelles sont les règles de base nécessaires pour assurer que la consultation se déroule de manière juste et efficace?
- Quel est le lien entre la consultation et la participation dans la prise de décisions?
- Comment la consultation est-elle liée à une étude officielle de projets et à des mécanismes réglementaires?
- La consultation suppose-t-elle un droit de veto sur certains types de décisions?
- Qu'est-ce qui constitue un consensus dans un mécanisme de consultation?
- Qu'advient-il des mécanismes de consultation lorsqu'on ne parvient pas à un consensus?

Les réponses à ces types de questions devront être élaborées tout au long d'un mécanisme de collaboration auquel participeront les organismes autochtones, l'industrie et le gouvernement. Il ne peut pas y avoir des réponses claires dans tous les cas. Pour chaque mécanisme de consultation, les parties voudront peut-être tracer leur



propre voie. Alors qu'il n'y a pas de réponse « correcte » à chacune de ces questions, les parties devraient au moins s'assurer qu'elles s'entendent sur ces questions essentielles lorsqu'elles amorcent une consultation.

Tenir compte des différences culturelles et linguistiques

Les différences culturelles sont un obstacle majeur à une véritable consultation. Lorsque les parties arrivent à la table avec des valeurs et une expérience de vie fondamentalement différentes, la communication est difficile même si elles parlent la même langue. Cette division culturelle est souvent accentuée par une traduction déficiente lorsque les exploitants des ressources parlent avec la population des collectivités autochtones. Un grand nombre d'Autochtones — surtout les personnes âgées et ceux qui vivent dans les localités plus éloignées — se sentent plus à l'aise quand ils peuvent parler leur propre langue. La sensibilité aux différences culturelles et le respect de l'importance des langues autochtones sont tous deux indispensables au succès d'une consultation dans le Nord. L'importance de ce message a souvent été rappelée à la TRNEE lorsqu'elle a consulté les Autochtones dans le cadre du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables.

Financer la participation des Autochtones à la consultation

Les collectivités autochtones doivent pouvoir véritablement participer si l'on veut que la consultation atteigne les résultats escomptés. La capacité des Autochtones est également indispensable si l'on veut que les mécanismes de consultation se déroulent de manière efficace et expéditive. Les représentants des organismes autochtones et de l'industrie conviennent tous deux que le manque de capacité autochtone à s'engager dans les consultations constitue un problème majeur.

La consultation gruge de plus en plus les ressources humaines et financières limitées des collectivités autochtones, ressources qui dans bien des cas sont déjà étirées au maximum. Les chefs politiques des collectivités autochtones doivent mener le processus de consultation. La présence de négociateurs s'impose pour une participation directe aux discussions. L'expertise technique dans un vaste éventail de domaines est tout aussi indispensable. Enfin, les mécanismes de consultation sont en soi coûteux, surtout si le financement est nécessaire pour que les membres des collectivités éloignées puissent assister aux réunions.

L'accès à une expertise indépendante revêt une importance particulière lorsque les collectivités autochtones se heurtent à un déferlement d'information de la part des exploitants des ressources et du gouvernement. Les collectivités doivent avoir confiance qu'elles peuvent participer aux consultations le plus possible sur un pied d'égalité avec les sociétés et les ministères gouvernementaux, beaucoup plus puissants, qui sont autour de la table. Le financement et l'aide non financière du gouvernement et de l'industrie sont donc indispensables si l'on veut garantir que les collectivités autochtones puissent participer efficacement à la consultation.

Il existe divers programmes gouvernementaux pour aider les Autochtones à participer aux consultations. En outre, l'industrie soutient la consultation par des ententes précises de participation et de financement avec les organismes et les collectivités autochtones. Toutefois, ce financement souffre de certaines lacunes. On a également besoin de directives concernant les obligations respectives du gouvernement et de l'industrie de financer les mécanismes de consultation. L'industrie est disposée à faire sa part mais veut connaître dès le départ le coût de son engagement. Dans l'ensemble, les initiatives de financement devraient viser à assurer que les collectivités autochtones puissent participer de manière significative à l'éventail complet des mécanismes de consultation relatifs à l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord du Canada.

Propositions et initiatives récentes

L'Economic Strategy Panel a signalé que l'incertitude liée à la consultation complique la planification de l'exploitation des ressources non renouvelables[84]. Ce Panel a conclu qu'en imposant des exigences de consultation plus clairement définies, on contribuerait à attirer et à retenir les investissements. En particulier, il a cerné un besoin de prodiguer plus de conseils quant à qui doit être consulté et quant à l'ampleur souhaitée de la consultation.

Le MAINC mène actuellement deux initiatives visant à améliorer la consultation dans les T.N.O. Les directives qui s'appliquent aux mécanismes de consultation et une compilation des pratiques optimales sont toutes deux en cours de publication. En outre, tel que mentionné ci-dessus, il existe divers programmes gouvernementaux et ententes avec des entreprises privées par la voie desquels les entreprises autochtones peuvent obtenir une aide financière à la consultation.

Financement de la participation aux mécanismes de consultation — Recommandations de la TRNEE

Les parties à certaines consultations sont les mieux placées pour répondre à grand nombre d'exigences de consultation efficace mentionnées ci-dessus. Alors que les exigences juridiques et l'orientation stratégique ont un rôle à jouer quand il s'agit de doter les consultations de la structure et de l'élan nécessaires, elles ne peuvent se substituer à la bonne foi, à l'expérience pratique et à un effort soutenu de la part de tous les participants à ces processus. Le financement de la participation autochtone dans les consultations est toutefois un domaine où la TRNEE croit que le gouvernement doit intervenir de toute urgence. À cette fin, la TRNEE a défini deux recommandations précises pour appuyer la participation efficace des Autochtones dans les mécanismes de consultation en matière d'exploitation des ressources non renouvelables.

Poursuite du programme provisoire d'aide à la gestion des ressources (IRMA)

Les collectivités autochtones dont les revendications territoriales ne sont pas réglées se heurtent à des difficultés particulières quand il s'agit de trouver les ressources nécessaires pour participer efficacement aux consultations. Pour répondre à ce besoin, le MAINC et le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique des T.N.O. ont mis sur pied le programme provisoire d'aide à la gestion des ressources (Interim Resource Management Assistance Program) en 1997. Ce programme quadriennal vise à contribuer à renforcer la capacité des collectivités autochtones, dans les régions des T.N.O. où les revendications territoriales ne sont pas réglées, à participer à la gestion des terres et des ressources qui ont trait aux zones d'aménagement du territoire qui les entourent. Les mécanismes visés par l'IRMA comprennent :

- les consultations liées aux mécanismes réglementaires (p. ex. baux fonciers, permis d'exploitation forestière, permis d'utilisation du sol, concessions d'eau et attribution de droits d'exploitation du pétrole et du gaz);
- les consultations et la participation aux évaluations environnementales ayant trait aux projets ou activités proposés;
- les consultations relatives aux mesures et à la législation de gestion des ressources.

Le programme IRMA dispose d'un budget annuel de 1,5 million de dollars. Le gouvernement fédéral y contribue à raison de 1,125 million de dollars et le gouvernement des T.N.O. à raison de 375 000 $. Le financement est assuré de deux manières. Le financement de base, qui se chiffre à un million de dollars, est accordé aux bénéficiaires selon une formule de financement par habitant. Le reste, soit 500 000 $, constitue un « fonds de réserve » qui peut servir dans les cas où des projets de grande envergure exigent plus d'études et d'examens intensifs et où l'on peut clairement démontrer que le financement de base est insuffisant compte tenu de l'ampleur des aménagements proposés.

Aux yeux de la TRNEE, le Programme IRMA joue un rôle précieux pour soutenir la participation des Autochtones aux mécanismes de consultation. Elle permet aux collectivités autochtones qui se heurtent à des contraintes de ressources particulièrement dures de participer aux mécanismes de gestion des terres et des ressources lors des étapes cruciales. À ce titre, le Programme IRMA contribue de manière importante à une participation réelle des Autochtones à la prise de décisions concernant l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.O.

Toutefois, le Programme IRMA suscite deux préoccupations majeures qui ont été portées à l'attention de la TRNEE. Premièrement, ce Programme est censé expirer le 31 mars 2001. Deuxièmement, le budget courant de 1,5 million de dollars semble insuffisant pour répondre aux besoins des demandeurs admissibles à ces fonds. Face au succès du Programme IRMA et des besoins courants qu'il comble, la TRNEE recommande ce qui suit :

12 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait maintenir l'Interim Resource Management Assistance Program jusqu'à ce que toutes les revendications territoriales soient réglées dans les T.N.O. Le Ministère devrait procéder à un examen et à un ajustement annuels du budget du programme pour garantir qu'il puisse s'acquitter comme il se doit de son mandat qui consiste à soutenir la participation autochtone aux consultations et aux autres processus dans les régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées.

Mécanisme de financement de consultation sur des projets d'envergure

Les consultations relatives aux gros projets d'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord sont extrêmement exigeantes pour tous les participants. Des projets tels que les mines de diamant et les pipelines sont de par leur nature complexes et controversés. La consultation s'amorce dès les premières étapes de la planification et se poursuit tout au long de l'examen du projet et des mécanismes réglementaires jusqu'à la phase opérationnelle. Les mécanismes de consultation liés à ces projets menacent d'écraser les organismes qui s'occupent de l'exploitation des ressources non renouvelables et de questions connexes.

Les organismes et les gouvernements autochtones se heurtent à des difficultés particulières quand ils tentent de participer à la multitude de mécanismes officiels et de négociations officieuses ayant trait aux projets d'envergure. L'accès à l'expertise dans divers domaines est indispensable s'ils veulent comprendre l'énorme quantité de documents techniques qui accompagnent les demandes de projet et y répondre. La politique plus générale et les questions stratégiques soulevées par ces projets imposent également de lourdes demandes au leadership autochtone. Toutes ces demandes passent avant les questions de routine qui, dans bien des cas, ont déjà épuisé la capacité des Autochtones.

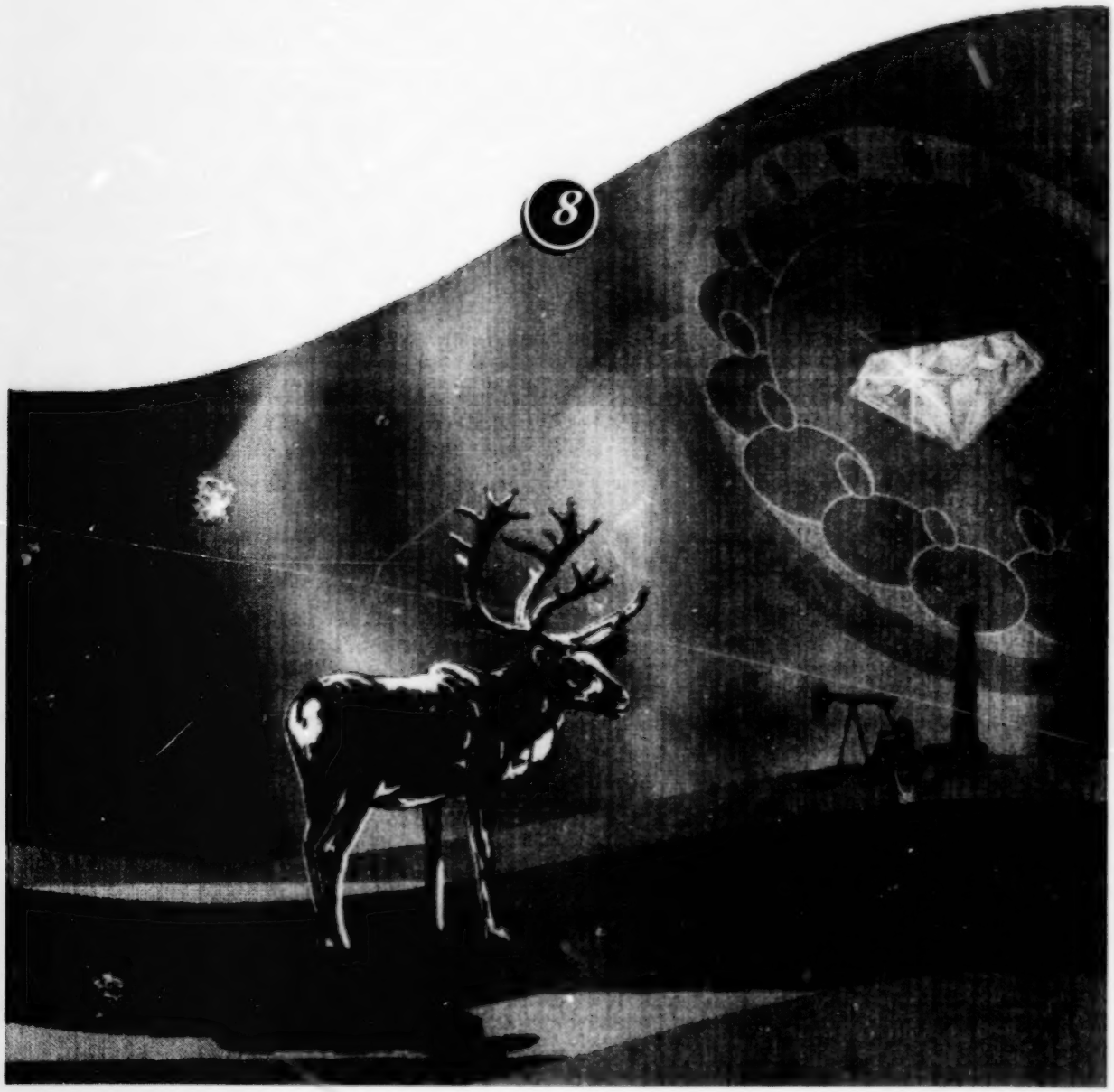
Le financement de participation lors de l'évaluation environnementale et les initiatives particulières telles que la poursuite du Programme IRMA contribueraient à combler certains des besoins des collectivités autochtones dans le cas de projets d'envergure. Les mécanismes de consultation pour ces projets vont toutefois bien au-delà de la participation directe aux audiences des évaluations environnementales. En outre, le besoin qu'ont les collectivités autochtones d'un appui supplémentaire dans ce contexte ne se limite en rien aux régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées.

Des projets d'envergure sont d'une importance vitale pour l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord. Les ministères et les collectivités autochtones ont une expérience récente avec deux mines de diamant; d'autres mines, d'autres projets d'exploitation pétrolière et gazière ainsi que l'aménagement de pipelines se profilent à l'horizon. La TRNEE craint que les ressources de base existantes ne suffisent pas à appuyer les efforts de consultation qui s'imposent pour ces projets. Elle recommande donc ce qui suit :

13 ***Le gouvernement du Canada devrait instaurer un mécanisme de financement, qui se chiffrerait à 15 millions de dollars et s'échelonnerait sur trois ans, pour faciliter la participation des organismes et des gouvernements autochtones aux consultations relatives aux vastes projets d'exploitation des ressources non renouvelables dans les trois territoires Nordiques. Ce financement devrait être assuré avant le financement de participation accordé en vertu de l'évaluation et de la réglementation environnementales qui s'appliquent à ces projets.***

Chapitre huit

La viabilité des collectivités autochtones à long terme



Les Autochtones envisagent leur relation avec la terre comme s'étendant sur sept générations. Donc, pour garantir une véritable viabilité des collectivités autochtones, il faut une perspective à long terme. Tel que mentionné sous « Le rôle de la mise en valeur des ressources non renouvelables », la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables repose sur une évaluation réaliste du rôle que doivent jouer les secteurs minier, pétrolier et gazier. Alors que ces secteurs offrent un potentiel énorme actuellement, les consultations de la TRNEE et les discussions du Groupe de travail ont défini trois inquiétudes majeures à plus long terme. Ces préoccupations ont trait à la répartition des retombées, à la diversification économique et à l'épuisement des ressources.

Répartition des retombées, diversification économique et épuisement des ressources

Les indicateurs des collectivités autochtones durables définis par la TRNEE comprennent une référence explicite à l'équité — c'est-à-dire la juste répartition des coûts et avantages au sein des collectivités et entre elles, entre les collectivités et les promoteurs, et parmi les différents intérêts économiques et les différentes générations. L'exploitation des ressources non renouvelables ne cadre pas avec la vision qu'a la TRNEE des collectivités autochtones durables si elle aboutit à la création des collectivités « nanties », d'une part, et « démunies », d'autre part, avec des retombées destinées uniquement à celles qui sont géographiquement proches des projets ou qui sont le plus à même de tirer parti des débouchés au détriment des autres. L'équité exige des mesures qui permettront de répondre aux besoins de ceux qui ne bénéficient pas des retombées économiques immédiates du développement.

Les questions de répartition peuvent également avoir des applications politiques très pratiques. Les groupes qui se sentent exclus des retombées de l'exploitation des ressources non renouvelables seront sans doute soit indifférents, soit hostiles aux propositions de projets. Si ces projets imposent aux groupes exclus un coût important, les réactions hostiles sont inévitables. Tout manquement à tenir compte de ces questions d'équité minera donc le soutien général pour l'exploitation des ressources non renouvelables parmi les collectivités autochtones. Les pouvoirs publics seront soumis à des pressions intenses de la part des partisans et des ennemis du développement. Il en résultera des tensions sociétales, et le climat de l'investissement sera inévitablement touché.

La nécessité de diversifier l'assise économique pour les collectivités autochtones est une deuxième préoccupation. Peu importe dans quelle mesure l'avenir semble prometteur aujourd'hui pour l'exploitation des mines de diamant et pour le secteur pétrolier et gazier, une stratégie exclusive de développement durable est risquée à long terme. Les conditions économiques et marchandes évoluent au fil du temps, ce qui engendre des cycles d'expansion et de ralentissement dans les secteurs des ressources non renouvelables. La TRNEE reconnaît qu'il faudrait s'efforcer de diversifier l'assise économique de la durabilité pour que le bien-être des collectivités autochtones ne soit pas entièrement tributaire d'un seul projet ou secteur. L'exploitation des ressources non renouvelables peut et devrait fournir un appui tangible à ces efforts de diversification.

Une troisième préoccupation se résume à la question suivante : Que reste-t-il une fois que les ressources non renouvelables ont disparu? Même si une économie

dynamique et des conditions favorables du marché pendant de nombreuses décennies atténuent les soubresauts des cycles économiques, les principaux gisements miniers et les réserves pétrolières et gazières finiront par s'épuiser. En fait, le regain d'intérêt pour le pétrole et le gaz dans le Nord s'explique par la baisse des réserves en Alberta. Plus le développement se fait rapidement dans les T.N.-O., plus vite le déclin inévitable des réserves va s'amorcer.

La diversification économique et les avantages à long terme de l'exploitation des ressources non renouvelables — Recommandations de la TRNEE

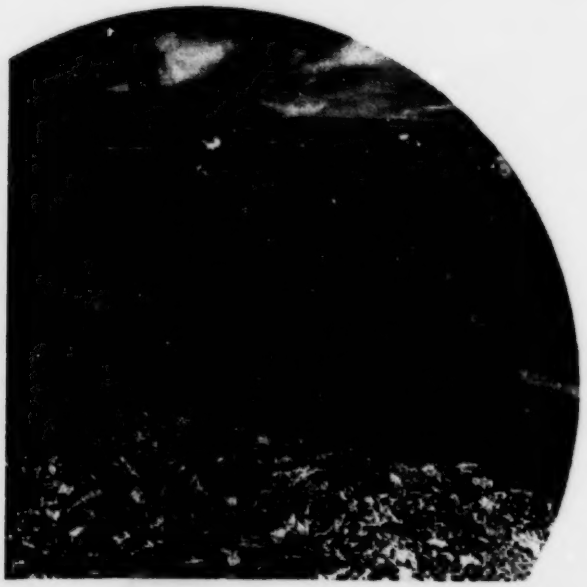
Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE n'a pas de mandat pour traiter des questions générales d'équité sociale ou pour proposer une stratégie générale de diversification économique pour les T.N.-O. Les consultations et les recherches de la TRNEE ont néanmoins examiné deux mesures qui permettent réellement d'assurer que l'activité minière, pétrolière et gazière aujourd'hui produise une répartition équitable des retombées et favorise une plus grande diversification économique dans l'avenir. Ces mesures sont la création d'un fonds d'épargne et de diversification économique, et la création de mécanismes qui permettront la prise de participation des Autochtones à l'exploitation des ressources non renouvelables, notamment aux travaux d'aménagement d'infrastructures.

Fonds d'épargne et de diversification économique

L'idée qui sous-tend le fonds d'épargne et de diversification est simple. Un fonds de réserve pour les temps difficiles ou pour l'avenir s'accumule au fil du temps à même une partie du revenu des ressources non renouvelables normalement affecté au paiement des dépenses publiques courantes. Le fonds est alors géré pour atteindre un ensemble d'objectifs qui peuvent comprendre, par exemple : 1) la création et la conservation des immobilisations; 2) la répartition des avantages de l'exploitation des ressources non renouvelables de manière générale dans l'ensemble de la société ou au profit de certains groupes ou initiatives; 3) la promotion de la diversification économique; 4) l'assurance d'un apport de revenu pour l'avenir.

Tout comme les particuliers épargnent et investissent pour s'assurer une sécurité économique et un choix de mode de vie après leur retraite, les pouvoirs publics peuvent mettre de côté une partie du revenu courant pour le jour où ces revenus ne seront plus aussi abondants. Le cas des épargnes est particulièrement convaincant lorsque les recettes sont produites par des ressources qui ne sont pas inépuisables. L'épargne en des temps d'excédent économique contribue également à empêcher les particuliers et les pouvoirs publics de s'habituer à vivre au-dessus de leurs moyens. Une économie agrippée au revenu des ressources non renouvelables risque de souffrir de graves symptômes de sevrage si l'apport de revenu diminue de manière substantielle. Si l'on attribue des sommes à un fonds d'épargne et de diversification économique, cela rappelle à chacun que les ressources non renouvelables et les booms économiques ne sont pas éternels.

Le revenu des ressources non renouvelables a permis de créer des fonds d'épargne et de diversification. Ces dispositions sont parfois qualifiées de « fonds en fiducie », ce qui sous-entend une gestion soigneuse des actifs à des fins précises ou pour des bénéficiaires particuliers. Les gestionnaires des fonds sont parfois assujettis à des



restrictions officielles. Les critères d'investissement et les buts pour lesquels le capital et le revenu peuvent servir varient d'un cas à l'autre. L'argent affecté à ces fonds peut être investi directement dans des projets précis pour promouvoir la diversification économique et être destiné aux bénéficiaires voulus, ou les fonds peuvent servir à créer un portefeuille d'investissements qui présentent un potentiel à long terme de production de revenu et de plus-value. Selon ce modèle, le capital est conservé au fil du temps et seul le revenu du fonds — après avoir mis ces fonds à l'abri des effets de l'inflation — sert à des initiatives précises.

Il n'est pas de formule unique pour les fonds d'épargne et de diversification. Chaque modèle comporte des avantages et des inconvénients. Par exemple, l'importance de limiter le pouvoir discrétionnaire des gestionnaires de fonds fait l'objet de divergences. Si l'on élimine la tentation d'utiliser les fonds à des fins politiques à court terme, cela risque d'entraîner des restrictions que les pouvoirs publics et d'autres organismes sont réticents à accepter. Avant de choisir un modèle précis pour les T.N.-O., il faudra mener d'autres recherches sur les options possibles, et étudier en détail l'expérience d'autres territoires.

Le fonds d'épargne et de diversification économique suscite un appui croissant dans les T.N.-O. L'Economic Strategy Panel a proposé la création d'« un fonds des T.N.-O., provenant des revenus futurs des ressources, pour contribuer à la diversification de l'économie des T.N.-O.[85] ». La Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. recommande « l'élaboration d'options pour détourner une partie du revenu des ressources non renouvelables au profit de régimes d'épargne à long terme[86] ». Le gouvernement des T.N.-O. justifie cette proposition selon les arguments suivants :

> *Les Territoires du Nord-Ouest abondent en ressources minières et pétrolières. Toutefois, si l'on axe le développement sur le secteur des ressources non renouvelables uniquement, notre économie sera à la merci de forces du marché mondial d'un petit nombre de produits de base. Il faut également assurer un patrimoine financier aux générations futures, une fois que les ressources minières seront épuisées. Un vaste éventail de secteurs, qui demandent une attention soutenue si l'on veut assurer la stabilité et la croissance à long terme, offrent des débouchés. La prospérité à long terme de notre économie sera directement liée à notre capacité de tirer le mieux possible parti des avantages offerts par un secteur des ressources dynamique, tout en donnant le ton à une croissance mieux équilibrée dans d'autres secteurs*[87].

La stratégie du gouvernement des T.N.-O. cite également les recommandations récentes de la Canada West Foundation qui « soulignent le besoin de réaliser des épargnes publiques à même le revenu des ressource, et de se servir de ces épargnes pour instaurer un climat économique favorable à la croissance[88] ». Le Heritage Savings and Trust Fund de l'Alberta et le Permanent Fund de l'Alaska sont également signalés comme des modèles possibles. Le gouvernement des T.N.-O. recommande que l'on mène d'autres recherches sur l'expérience d'autres territoires et conclut que « toute forme d'investissement des revenus provenant des ressources dans un fonds d'épargne public devra se faire en partenariat avec les pouvoirs autochtones, afin de déterminer si les formules de coopération sont optimales[89] ».

La TRNEE est pleinement consciente du caractère épineux de la question du revenu des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. La répartition du revenu des

ressources entre le gouvernement fédéral, le gouvernement des T.N.-O. et les gouvernements autochtones est un sujet particulièrement controversé. Les bénéficiaires autochtones en vertu des ententes de règlement sur les revendications territoriales se heurtent également à des problèmes très complexes quand il s'agit de déterminer comment répartir le revenu des ressources non renouvelables aujourd'hui et dans l'avenir. Toute proposition sur l'utilisation particulière du revenu des ressources exige un examen soigneux.

Néanmoins, la TRNEE appuie fortement la création d'un fonds d'épargne et de diversification comme moyen de régler les problèmes importants tels qu'une répartition équitable, la diversification économique et l'épuisement des ressources, auxquels il faut s'attaquer si l'on veut que les ressources non renouvelables contribuent à la viabilité des collectivités autochtones. Dans le climat politique actuel, la TRNEE souligne que cette proposition porte sur *la manière* dont le revenu est utilisé à long terme, et non pas quant à *qui* les reçoit en premier lieu. Les questions soulevées par la proposition d'un fonds d'épargne et de diversification économique sont par conséquent distinctes de la controverse politique actuelle sur le partage du revenu des ressources.

La possibilité d'attribuer une portion de la part du revenu des ressources non renouvelables à un fonds d'épargne et de diversification économique en est une que les trois ordres de gouvernement dans les T.N.-O. pourraient envisager dans le cadre de leurs pourparlers actuels. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

14 ***Toutes les parties du Forum intergouvernemental devraient explorer les options permettant d'attribuer une partie des recettes des ressources gouvernementales pour créer un fonds d'économies et de diversification économique, qui aurait pour but de favoriser la durabilité à long terme des collectivités autochtones et des T.N.-O. dans leur ensemble.***

La jeunesse autochtone doit rester à l'école plus longtemps aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire.

Prise de participation des Autochtones

La prise de participation des Autochtones dans les grands projets d'exploitation des ressources — notamment les pipelines — et dans les entreprises qui fournissent des biens et services aux exploitants de ressources est un moyen prometteur d'assurer des avantages à long terme de l'exploitation des ressources non renouvelables. L'expérience de la prise de participation s'intensifie dans le Nord. Les grands projets, tels que les pipelines reliant le gaz de l'Arctique aux marchés du Sud, offriraient de nouveaux débouchés énormes. Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE a confirmé un appui général pour une prise de participation accrue des Autochtones dans l'exploitation des ressources non renouvelables du Nord.

Plusieurs sociétés et coentreprises autochtones prospères sont déjà actives dans les secteurs minier, pétrolier et gazier. L'aménagement des pipelines est un autre secteur où la prise de participation est croissante. La Première nation Acho Déné Koe, à Fort Liard, a obtenu des parts dans deux projets d'aménagement de pipeline par la voie de partenariats avec le Liard Valley Producers Group, dirigé par Chevron, et avec Paramount Resources pour le projet du pipeline de Shiha. L'Inuvialuit Regional Corporation est partenaire du projet d'exploitation gazière de Ikhil, qui approvisionne la ville d'Inuvik en gaz naturel.

La prise de participation signifie que les Autochtones seront directement propriétaires de l'exploitation des ressources non renouvelables. En termes juridiques et financiers, la propriété signifie une participation directe dans les entreprises et les projets. De manière plus générale, toutefois, la participation autochtone sous-entendra l'engagement, l'implication et le partenariat direct avec les autres parties de l'exploitation des ressources non renouvelables dans les T.N.-O. Les collectivités autochtones feront partie du processus, et pas simplement les bénéficiaires de ce dernier.

La prise de participation n'est toutefois pas exempte de risques : les capitaux investis dans les projets ou les entreprises ne produiront pas toujours un rendement positif. Ce que la participation fournit en capital, c'est de pouvoir prétendre directement aux bénéfices financiers découlant de l'exploitation des ressources non renouvelables et d'avoir son mot à dire dans la manière dont l'exploitation se fait. Ce type de participation est particulièrement alléchant pour des projets, tels que l'aménagement de pipelines, qui présentent un potentiel à long terme de création de richesse et qui sont susceptibles de fournir relativement peu de débouchés d'emploi et d'affaires pour les Autochtones et les autres habitants du Nord après la phase de construction.

Le revenu et les avantages plus intangibles qui découlent de la prise de participation doivent soutenir la viabilité à long terme des collectivités autochtones de deux manières principales. Premièrement, les fonds provenant de la participation en capital des Autochtones dans des projets et des entreprises pourraient servir à assurer une répartition plus large des avantages découlant de l'exploitation des ressources non renouvelables, à promouvoir la diversification économique et les investissements financiers (p. ex. fonds d'épargne et de diversification économique) qui pourraient offrir une assise financière à des collectivités autochtones durables après l'épuisement des ressources non renouvelables. La prise de participation constitue ainsi un moyen de s'attaquer aux trois problèmes de juste répartition, de diversification économique et d'épuisement des ressources qui sont soulevés quand on compte sur l'exploitation des ressources non renouvelables pour assurer la durabilité à long terme.

Deuxièmement, l'expérience pratique de la participation au capital est susceptible de renforcer et de diversifier la capacité des Autochtones en matière d'entrepreneuriat, de finances, de gestion et d'administration. Les compétences en affaires qui sont acquises par la participation au capital dans l'exploitation des ressources non renouvelables pourront se transposer à d'autres secteurs. Les collectivités autochtones acquerront de l'expertise et un sens accru de la confiance en soi et de l'autonomie économique grâce à leur expérience avec les sociétés, les coentreprises et les participations autochtones dans les grands projets. La prise de participation offre ainsi aux collectivités autochtones un autre véhicule qui leur permettra d'assurer la viabilité à long terme en renforçant les capacités par la voie de l'exploitation des ressources non renouvelables.

Toutefois, l'accroissement de la prise de participation des Autochtones dans l'exploitation des ressources non renouvelables se heurte à de sérieux obstacles. L'accès au capital est un problème de taille. L'expertise est également nécessaire pour aider les collectivités et les organismes autochtones à structurer les aspects juridiques, fiscaux et les aspects de gestion des affaires publiques de la prise de participation. D'autres recherches sur les structures collectives et novatrices et sur les dispositions financières s'imposent également.

Le gouvernement doit jouer deux rôles d'une importance cruciale. Premièrement, il devrait offrir un cadre stratégique clair pour soutenir la prise de participation accrue des Autochtones dans l'exploitation des ressources non renouvelables. Deuxièmement, il devrait indiquer l'ampleur du financement direct, des garanties de prêt ou d'autres formes d'aide qu'il fournira pour favoriser cet objectif de manière tangible. Le cadre stratégique et le soutien financier du gouvernement à la prise de participation des Autochtones devraient certes être élaborés en collaboration étroite avec l'industrie ainsi qu'avec les gouvernements et organismes autochtones.

Plusieurs rapports récents ont recommandé la prise de participation des collectivités autochtones et des autres habitants du Nord aux projets d'exploitation des ressources non renouvelables. L'Economic Strategy Panel signale que la prise de participation dans l'aménagement d'un pipeline de la vallée du Mackenzie pourrait offrir à la population des T.N.-O. une source substantielle de recettes tarifaires. Il a également défini la promotion de la prise de participation comme un moyen essentiel de tirer le meilleur parti des bénéfices de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les habitants du Nord[90].

Le Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop a recommandé un programme majeur visant à accroître la capacité collective des Autochtones[91]. Ce programme comporte un soutien financier qui serait offert aux sociétés de développement autochtones pour des études de faisabilité et pour la planification des affaires, pour la création de partenariats et de coentreprises avec des exploitants des ressources, et pour l'évaluation expéditive des propriétés minières, pétrolières et gazières. Ces mesures rendraient les organismes autochtones plus à même de prendre une participation dans les entreprises et les projets liés aux secteurs des ressources non renouvelables. Le budget requis est d'environ cinq millions de dollars au cours des cinq prochaines années.

La Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O. comprend une initiative de quatre ans visant à « soutenir la création de richesse à long terme par la prise de participation du Nord dans les infrastructures pétrolières et gazières[92] ». L'objectif premier consiste à aider l'Aboriginal Pipeline Group à obtenir une prise de participation dans le projet d'aménagement du pipeline gazier de la vallée du Mackenzie. Cette initiative vise à :

- offrir un soutien financier dès les premières étapes pour évaluer les conseils techniques, juridiques et commerciaux;
- entreprendre des recherches pour mieux comprendre des ententes semblables dans d'autres territoires et pour favoriser des pratiques optimales dans la prise de participation;
- collaborer avec l'industrie pour mieux comprendre le climat des affaires dans le Nord et les avantages fiscaux actuels offerts aux Nordiques;
- examiner des dispositions novatrices de financement et de péage pour contribuer à faciliter la prise de participation des Autochtones dans l'aménagement des infrastructures de pipeline[93] ».

Le gouvernement des T.N.-O. propose un budget quadriennal de 1,6 million de dollars.

Le ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord, Robert Nault, a confirmé que la prise de participation accrue des Autochtones dans l'exploitation des ressources et dans d'autres opérations commerciales à risque est une priorité pour le gouvernement du Canada. Dans un discours prononcé à Winnipeg le 18 mai 2000, le ministre Nault a décrit les difficultés et les débouchés relatifs au développement économique des Autochtones. Il a signalé en particulier que les collectivités autochtones n'ont pas les ressources nécessaires pour devenir de véritables partenaires d'affaires dans un développement à grande échelle. Le Ministre a alors exposé l'orientation stratégique suivante :

> *Alors que l'économie du Canada continue de croître, je crois que ces collectivités auront de nombreuses occasions de devenir des partenaires financiers dans des entreprises importantes. Ceci est particulièrement vrai du secteur des ressources, où un grand nombre de projets d'envergure d'exploitation pétrolière, gazière, minière et forestière commencent à se mettre sur pied, dont beaucoup se font à l'intérieur des terres et territoires traditionnels.*
>
> *Les Premières nations et les Inuit vont participer activement aux projets. Donc pourquoi ne devraient-ils pas aussi profiter du type d'avantages que nous associons à la prise de participation? Non seulement les collectivités en bénéficieraient financièrement, mais le climat de stabilité attirerait d'autres investissements.*
>
> *D'après les discussions que j'ai eues avec les dirigeants des Premières nations et des Inuit, je crois qu'ils recherchent plus que des retombées économiques lorsque l'exploitation des ressources se fait sur leurs terres traditionnelles. Tandis que des ententes sur les débouchés d'emploi, la sous-traitance et la formation sont les bienvenues, elles ne constituent qu'une partie du tableau. Je crois que nous avons besoin d'intensifier nos efforts pour que les Premières nations et les Inuit puissent devenir partenaires dans le véritable sens commercial du terme. Autrement dit, il faudrait qu'ils puissent prendre des participations dans les projets d'exploitation*[94].

Comme contribution concrète à la réalisation de cet objectif, le ministre Nault a confirmé l'existence, par la voie du Fonds pour la création de possibilités économiques du MAINC, de 10,5 millions de dollars pour l'exercice 2000–2001 aux fins de soutenir la prise de participation autochtone. Le Ministre a également promis un financement supplémentaire pour les années subséquentes.

La TRNEE félicite le ministre Nault de sa vision et de son initiative dans la création d'un programme national pour promouvoir la participation des Autochtones. Toutefois, la TRNEE craint que les fonds disponibles dans le Nord ne suffisent pas pour répondre aux besoins prévus. La prise de participation peut contribuer de manière substantielle à la durabilité à long terme des collectivités autochtones dans le Nord du Canada. Les projets d'aménagement de pipelines semblent offrir des débouchés particulièrement prometteurs pour le moment, comme le démontre l'expérience dans la région de Fort Liard et les travaux préliminaires de l'Aboriginal Pipeline Group. Avec plusieurs projets d'aménagement de pipelines et d'exploitation des ressources à grande échelle à l'horizon, un soutien financier substantiel pour la prise de participation des Autochtones dans

l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord s'impose dès à présent. La TRNEE recommande donc ce qui suit :

15 ***Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait examiner tous les ans la demande de capitaux pour appuyer la participation financière des Autochtones dans l'exploitation des ressources non renouvelables du Nord, y compris dans les projets d'infrastructures, et devrait ajuster les niveaux de financement disponibles en conséquence pour assurer que les collectivités autochtones puissent garantir des participations en capital dans les projets d'envergure.***

Chapitre neuf

Le système du « libre-accès » — Divergence parmi les principaux acteurs

Le système du « libre-accès » a fait l'objet d'un débat vigoureux tout au long des consultations et des discussions du Groupe de travail du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. Ce système, établi en vertu du Règlement sur l'exploitation minière au Canada, s'applique à l'accès au territoire et aux dispositions du régime foncier pour l'exploitation minière. En particulier, il fixe les règles d'acquisition d'un titre aux ressources minières domaniales. Les quatre éléments clés du système du libre accès s'énoncent comme suit :

- le droit des prospecteurs de pénétrer sur la plupart des terres contenant des ressources minières de l'État afin d'entreprendre une exploration minière;
- le droit des prospecteurs d'acquérir des droits miniers en jalonnant véritablement un claim et en le faisant inscrire auprès du conservateur des registres miniers;
- le droit exclusif du détenteur du claim de mener d'autres travaux d'exploration et d'exploitation dans la zone couverte par le claim;
- le droit du détenteur du claim d'obtenir un bail minier — l'instrument de tenure requis pour entreprendre une production minière — à condition d'avoir respecté les procédures et exigences appropriées.

Les principes de base du libre-accès en vertu du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* s'appliquent dans l'ensemble des T.N.-O., sauf là où les ressources minières souterraines appartiennent aux Autochtones. Lorsque les revendications territoriales sont réglées, les droits de surface et les dispositions d'accès des ententes sur le règlement des revendications territoriales l'emportent sur les dispositions d'indemnisation du détenteur des droits de surface dans le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*.

On dit parfois du système du libre-accès qu'il garantit un « droit d'exploitation minière ». Il permet en fait à des particuliers et à des compagnies d'acquérir des droits de propriété dans des ressources minières souterraines et des droits exclusifs d'entreprendre l'exploration et l'exploitation à l'intérieur de claims miniers jalonnés. Le détenteur d'un bail minier n'est toutefois pas autorisé à procéder automatiquement à la production sans satisfaire à d'autres exigences réglementaires. Le détenteur d'un bail minier est soumis à toutes les lois d'application générale,

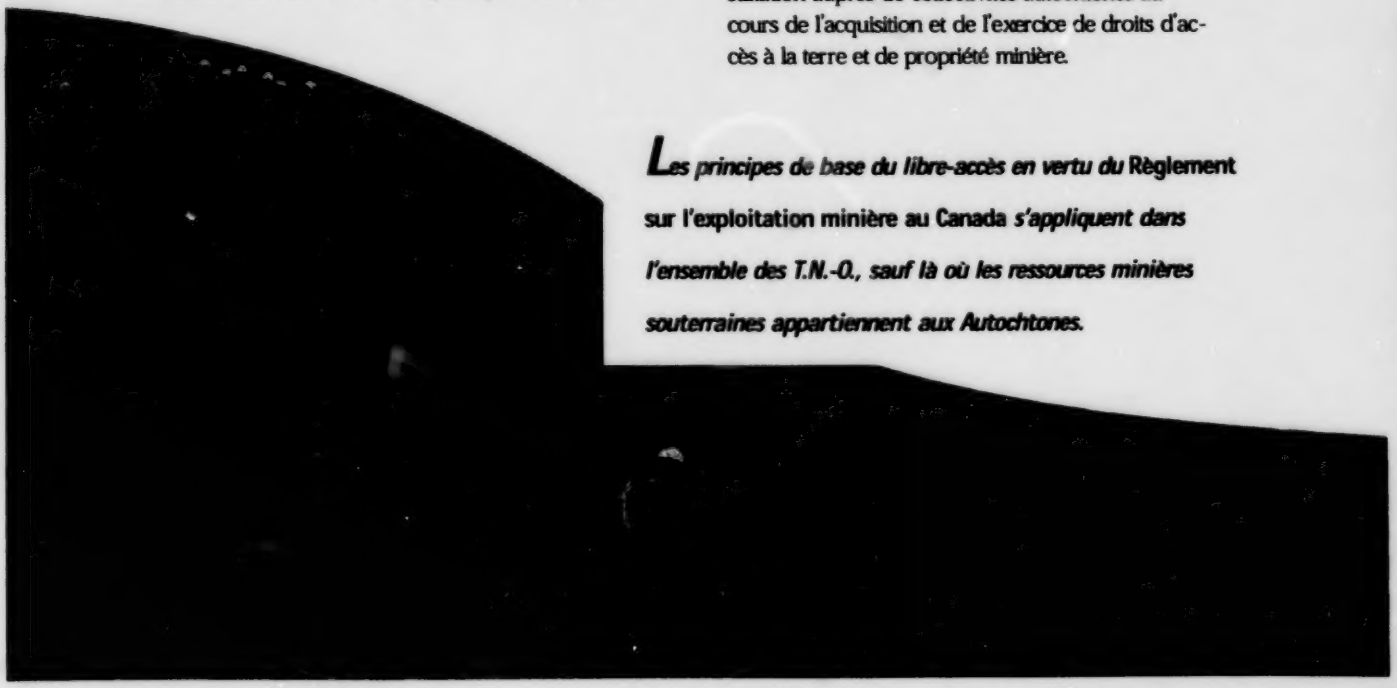
notamment les droits de gestion des ressources et de l'environnement. Pour faire passer une mine à l'étape de production, il faut soumettre la proposition de projet à une évaluation environnementale et obtenir une concession d'eau et un bail de surface. D'après la pratique récente, pour les projets d'envergure, les exploitants des ressources doivent également négocier une entente environnementale avec les organismes de réglementation, une entente socio-économique avec le gouvernement des T.N.-O., ainsi que des ententes sur les retombées des projets avec les organismes autochtones.

Le débat sur le libre-accès est axé sur les implications, pour les collectivités autochtones, des « droits » établis en vertu de ce système. Les opinions divergent quant à la nature de ces droits et à leurs conséquences pratiques pour le contrôle des Autochtones sur les activités d'exploration et sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans les terres traditionnelles.

Critique du libre-accès

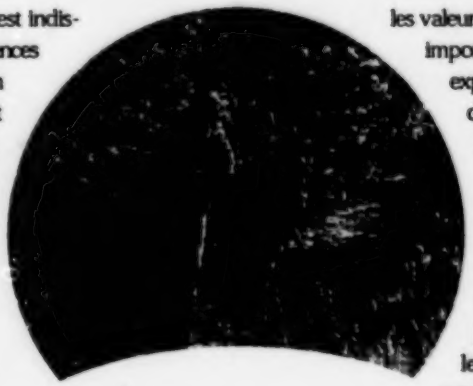
Les critiques du système du libre-accès y voient un obstacle majeur à la mainmise des Autochtones sur les activités dans leurs terres traditionnelles. La plus forte opposition à ce système vient de certains organismes autochtones et environnementaux. Ils prétendent que le libre-accès :

- établit l'exploitation minière comme le mode de prédilection d'utilisation des terres dans les T.N.-O., en faisant fi de toute autre loi et politique telles que les plans d'aménagement du territoire, la désignation des aires protégées et les régimes de gestion de la faune;
- restreint pour les autorités gouvernementales la liberté d'exercer leur pouvoir discrétionnaire pour contrôler l'activité d'exploration et le jalonnement des claims, et élimine tout pouvoir discrétionnaire visant à empêcher le détenteur de droits miniers d'obtenir un bail minier de plein droit;
- ne produira peut-être pas un loyer économique suffisant aux propriétaires des terres et ressources domaniales et autochtones, puisque l'attribution des droits en vertu du système du libre-accès est basée sur la priorité de jalonnement dans le temps et ne tient pas compte des écarts de prix qui reflètent soit le potentiel minier des claims révélé par l'information financée par l'État (p. ex. fournie par la Commission géologique du Canada), soit la valeur escomptée du terrain pour les particuliers ou les compagnies qui jalonnent les claims;
- a pour effet de subordonner les intérêts et les valeurs des collectivités autochtones en matière d'aménagement du territoire aux intérêts d'une industrie minière;
- ne cadre pas avec les droits autochtones ni avec le principe de la participation autochtone à la prise de décisions en matière d'exploitation des ressources, parce qu'elle ne comporte aucune exigence de consultation auprès de collectivités autochtones au cours de l'acquisition et de l'exercice de droits d'accès à la terre et de propriété minière.



Les principes de base du libre-accès en vertu du* Règlement sur l'exploitation minière au Canada *s'appliquent dans l'ensemble des T.N.-O., sauf là où les ressources minières souterraines appartiennent aux Autochtones.

Pour les critiques du libre-accès, il est indispensable de se pencher sur les carences qu'ils voient dans ce système si l'on veut promouvoir le développement durable et assurer la mainmise des Autochtones sur l'utilisation de la terre et des ressources. Les arguments voulant que le libre-accès ne cadre pas avec les principes fondamentaux de la durabilité et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones sont au cœur de leur critique.



Il est indispensable de maintenir une perspective plus large quand on considère les impacts du développement sur les intérêts autochtones.

Les arguments relatifs au développement durable se résument en termes d'équilibre comme suit. Le développement durable, depuis qu'on en parle, a tenté de trouver un équilibre entre l'économie et l'environnement. Il n'est pas question de la primauté d'une seule ressource et de son utilisation. Or, le libre-accès est l'antithèse de l'équilibre, parce qu'il établit, dès le départ, la primauté de l'exploration et de l'exploitation minières dans la hiérarchie de l'exploitation de la terre et des ressources. Actuellement, la seule façon de rectifier ce déséquilibre consiste à retirer les terres de l'utilisation industrielle par un décret du gouvernement fédéral — instrument qui est aussi brutal que le système du libre-accès proprement dit. L'existence de systèmes respectifs qui s'annulent mutuellement cadre avec une vision du maintien d'un type d'exploitation des ressources au détriment des autres, plutôt que d'accorder une attention juste et bien dosée à l'éventail complet des divers modes d'utilisation des terres. Cet éventail devrait comprendre celles qui sont durables, telles que le piégeage, la récolte de subsistance, le tourisme, l'écotourisme, la pourvoirie, l'observation de la nature et des oiseaux, qui dépendent d'écosystèmes et de populations fauniques sains. Actuellement, presque toutes les terres sont ouvertes à l'exploitation minière non pas parce qu'elles devraient l'être mais parce que c'est, par défaut, la seule réponse du gouvernement en vertu du système du libre-accès. Le développement durable, prétend-on, exige une approche plus nuancée.

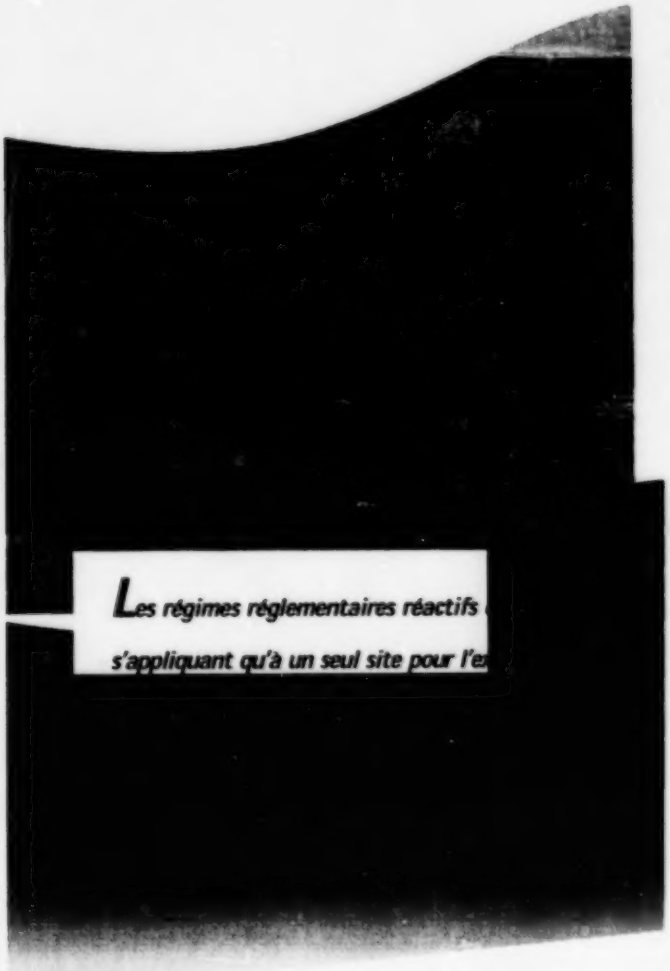
La critique du libre-accès en matière d'autonomie gouvernementale des Autochtones est surtout axée sur le besoin qu'ont ces derniers d'exercer un contrôle plus grand sur l'exploitation des ressources afin de protéger les valeurs de l'utilisation de la terre qui sont importantes à leurs yeux. Dans des exposés présentés par les membres du Groupe de travail de la TRNEE et d'autres acteurs clés, il a été avancé que le fait de ne pas réussir à faire participer des intérêts autochtones légitimes à toutes les phases de l'exploration et de l'exploitation minières a posé un problème sérieux. En particulier, les intérêts autochtones sont trop souvent absents à la première phase d'exploration de l'aménagement d'un projet. Les revendications territoriales ont dans une certaine mesure tenté de régler ces problèmes. Toutefois, il est indispensable de maintenir une perspective plus large quand on considère les impacts du développement sur les intérêts autochtones.

Les critiques du libre-accès signalent que l'activité industrielle, que ce soit sur les terres autochtones ou allochtones, a depuis toujours fragmenté les paysages et perturbé les processus de l'écosystème. Les collectivités autochtones s'intéressent grandement à un avenir qui comprenne une exploitation viable des ressources renouvelables. Les approches écosystémiques de la planification des projets, l'identification et la gestion des impacts, ainsi que la surveillance, l'évaluation et l'atténuation de ces effets s'imposeront donc pour la gestion des terres et des ressources. Les problèmes ayant trait à la fragmentation des terres, à la migration faunique et à la qualité du bassin versant ne peuvent être réglés effectivement qu'à l'échelon de l'écosystème. La coexistence du libre-accès et des ententes sur le règlement des revendications territoriales ne répond pas, prétend-on, aux besoins de la gestion basée sur l'écosystème. Le contrôle des Autochtones sur seulement une partie des terres et des eaux est bien peu réconfortant face aux dommages causés à l'ensemble de l'écosystème, puisque les ressources renouvelables peuvent être aussi facilement menacées par le libre-accès aux terres allochtones qu'aux terres autochtones. En conséquence, les régimes réglementaires réactifs et ne s'appliquant qu'à un seul site pour l'exploitation minière — y compris le système du libre-accès — devraient être remplacés par d'autres dispositions qui faciliteraient l'autonomie

gouvernementale des Autochtones, notamment dans le domaine de la protection des valeurs qui s'appliquent à l'ensemble de l'écosystème et qui pourraient être menacées par l'exploration et l'exploitation minières.

Non seulement les critiques du libre-accès expriment des inquiétudes fondamentales quant au développement durable et à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, mais ils soulignent également plusieurs lacunes précises du système du libre-accès et de sa relation avec la gestion des terres et des ressources. Ils suggèrent donc des solutions pratiques. Les critiques prétendent par exemple que les analyses juridiques des dispositions du libre-accès et la jurisprudence concernant les droits autochtones renforcent la certitude quant à la tenure et à l'accès, sujet de préoccupation majeure pour l'industrie minière, les collectivités autochtones et d'autres acteurs clés. Il serait de l'intérêt de tous, soutient-on, de clarifier ces questions en procédant à un examen intégral, ouvert et limpide du système du libre-accès. Les critiques prétendent également qu'une réforme plus générale du système du libre-accès et d'autres lois ayant trait à l'économie, à l'environnement et à l'aménagement du territoire s'impose, notamment pour établir un mécanisme d'aménagement du territoire qui soit bien dosé, qui ait valeur exécutoire et qui tienne compte de toutes les valeurs et tous les intérêts avant que l'on ne prenne des décisions en matière d'aménagement du territoire. Les défauts du libre-accès sont, selon les critiques, aggravés par les carences de l'ensemble du régime de gestion des terres et des ressources.

Enfin, les critiques du libre-accès signalent que d'autres territoires ont recours à des variations de ce système. Par exemple, Terre-Neuve et le Labrador recourent au jalonnement. Le jalonnement sur une carte, qui demeure certes une variante du libre-accès, évite les impacts du jalonnement des terres, qui peuvent être considérables lors de poussées de piquetage comme on en a observé récemment dans les T.N.-O., au Nunavut et au Labrador. Le Nunavut est désormais doté d'un système de délivrance de permis en vertu duquel les entreprises et les particuliers désignent des zones réservées à l'exploration minière. Ce système dote les collectivités autochtones touchées par l'exploration minière du pouvoir d'étudier les zones désignées avant d'accorder des approbations. L'Australie a adopté un système de « concession » comme moyen de doter le gouvernement de plus grands pouvoirs discrétionnaires sur l'attribution de terres minières.



Les régimes réglementaires réactifs

s'appliquant qu'à un seul site pour l'e

Dans leurs exposés présentés à la TRNEE et dans leur participation aux discussions du Groupe de travail, les critiques du libre-accès ont préconisé une série d'initiatives précises visant à poser les jalons de modifications aux dispositions d'accès et de tenure de la législation régissant l'exploitation minière au Canada. Une proposition consistait à comparer les dispositions d'accès et de tenure dans les lois sur le pétrole et le gaz avec celles des lois minières. Les objectifs consisteraient à explorer les conséquences de chaque régime pour les collectivités autochtones et pour l'environnement, et à justifier les opinions des collectivités autochtones sur ces questions. On recommande une analyse des stratégies de mise en œuvre pour des formules de rechange du système de libre-accès. Enfin, les critiques du libre-accès soutiennent qu'un examen national intégral de l'attribution des terres minières, particulièrement axé sur le système de libre-accès, devrait être entrepris aussitôt que possible par un organe *indépendant*. On a défini un mandat général,

l'ouverture à la participation et la transparence du processus comme les éléments clés de la réussite de cet examen.

La réaction

Les partisans du libre-accès répondent aux critiques de deux manières. L'industrie minière, en particulier, soutient que le système du libre-accès est fondamental pour l'industrie minière dans les T.N.-O. L'industrie considère les droits établis en vertu du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* comme instaurant la confiance et les incitatifs nécessaires pour que l'industrie puisse exercer ses activités dans les T.N.-O. Le libre-accès est considéré comme assurant une certaine mesure de certitude quant à l'accès et à la tenure. Il maintient également la diversité dans l'industrie en encourageant les prospecteurs indépendants et les jeunes entreprises.

Voici un autre argument en faveur du système du libre-accès : les critiques ne comprennent pas bien sa signification dans le régime réglementaire global de l'exploitation minière, et ils exagèrent la portée et les implications des « droits » qu'il établit. Les partisans du libre-accès prétendent ce qui suit :

- la signification pratique des droits établis en vertu du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* ne peut être jugée que si l'on examine l'ensemble de la réglementation environnementale et d'autres exigences qui régissent les diverses étapes de l'exploration et de l'exploitation minières dans les T.N.-O.;
- les procédures de déclaration d'inaliénabilité des terres permettent aux autorités gouvernementales d'empêcher l'exploration et l'activité minières si elles les jugent inappropriées;
- à l'étape d'exploration, l'obtention de permis d'aménagement du territoire qui est imposée pour toute activité allant au-delà de la prospection initiale entraîne un examen des activités par les collectivités touchées et par les organismes gouvernementaux;
- le droit d'acheminer une propriété minière à l'étape de production dès la délivrance d'un bail minier est un faux raisonnement, parce que l'obtention d'une autorisation d'exploiter une mine exige une vaste consultation du public, l'achèvement concluant d'études environnementales globales, l'obtention de permis pour des activités spéciales (p. ex. usages des eaux) et la négociation d'ententes sur les retombées socio-économiques et environnementales — comme l'illustrent les récentes expériences de la BHP et de la Diavik quand elles ont tenté d'obtenir l'autorisation pour les mines de diamant dans les T.N.-O.;
- toute inquiétude des Autochtones quant au système du libre-accès est, en tout cas, réglée par la voie des revendications territoriales, selon lesquelles il n'y a plus lieu de modifier le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* pour résoudre ces questions.

À partir de ces arguments, les partisans du système actuel rejettent la nécessité d'initiatives visant à modifier les dispositions fondamentales de libre-accès du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*.

Perspectives autochtones

Tel que mentionné ci-dessus, certains organismes autochtones ont exprimé une très forte opposition au système du libre-accès dans les T.N.-O. Ces opinions ont été exprimées avec force par des représentants des Premières nations Deh Cho et par la Première nation Lutsel K'e Dené. Une inquiétude particulière a trait à la capacité des prospecteurs de pénétrer dans des terres traditionnelles et d'acquérir des claims miniers sans consulter les Premières nations. Dans les consultations menées dans le cadre du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE, les chefs autochtones du conseil tribal Deh Cho, de la bande dénée de Lutsel K'e et des représentants d'autres régions où les revendications territoriales ne sont pas réglées ont exprimé leur mécontentement face au manque de contrôle qu'ils peuvent exercer sur la délivrance de permis d'aménagement du territoire par le MAINC. Les Autochtones, soutiennent-ils, devraient avoir un pouvoir décisionnel direct quant à la disponibilité des terres pour le jalonnement. Ils attribuent leur incapacité à contrôler la prospection et l'exploitation minières sur les terres traditionnelles en partie aux droits et procédures établis par le système du libre-accès. De manière plus générale, ils jugent le système du libre-accès incompatible avec le titre autochtone et leurs droits issus du traité. Les pressions exercées en faveur de la réouverture ou de l'exploitation des mines viennent renforcer le caractère d'urgence des inquiétudes que leur cause le système de libre-accès. Le système du libre-accès est considéré comme contribuant au rythme de développement, parfois trop rapide selon les Autochtones.

Les consultations de la TRNEE et les discussions du Groupe de travail ont néanmoins révélé que les préoccupations que suscite le libre-accès ne sont pas partagées par tous les organismes autochtones. Certains représentants des Autochtones considèrent que ce problème n'est pas une priorité et que, en tout cas, on peut le régler comme il se doit par la voie des revendications territoriales et du régime réglementaire. D'autres soutiennent qu'une meilleure consultation avec les collectivités à l'étape d'exploration et tout au long de l'exploitation des ressources atténuerait les causes principales de frictions sans qu'il faille modifier la loi sur l'exploitation minière. Il faut également mentionner que les revendications territoriales réglées dans le Nord ont reconnu et protégé les éléments fondamentaux du système de libre-accès, ce qui laisse à l'industrie un accès quasi illimité dans la mesure où les droits d'exploiter les ressources minières sont accordés.

Le degré d'inquiétude que suscite le libre-accès chez les Autochtones est lié, comme bien d'autres choses, aux revendications territoriales. Les collectivités autochtones dans les zones où les revendications territoriales ne sont pas réglées sont particulièrement vulnérables à l'exploration et à l'exploitation sur leurs terres traditionnelles. Là où les revendications sont réglées, toutefois, les droits autochtones de propriété souterraine et de surface sont assurés, et certains mécanismes en place permettent aux collectivités autochtones d'intervenir suffisamment dans la prise de décisions concernant l'exploration et l'exploitation minières.

Par conséquent, la position des Autochtones dans le débat sur le libre-accès n'est pas unifiée. Les Autochtones sont unis quand il s'agit de rechercher un contrôle plus grand sur l'exploitation des ressources non renouvelables dans leurs terres traditionnelles. Par contre, ils divergent quant à savoir si le Règlement sur l'exploitation minière au Canada et le système du libre-accès tel que pratiqué actuellement dans les T.N.-O. sont des obstacles à la réalisation de cet objectif.

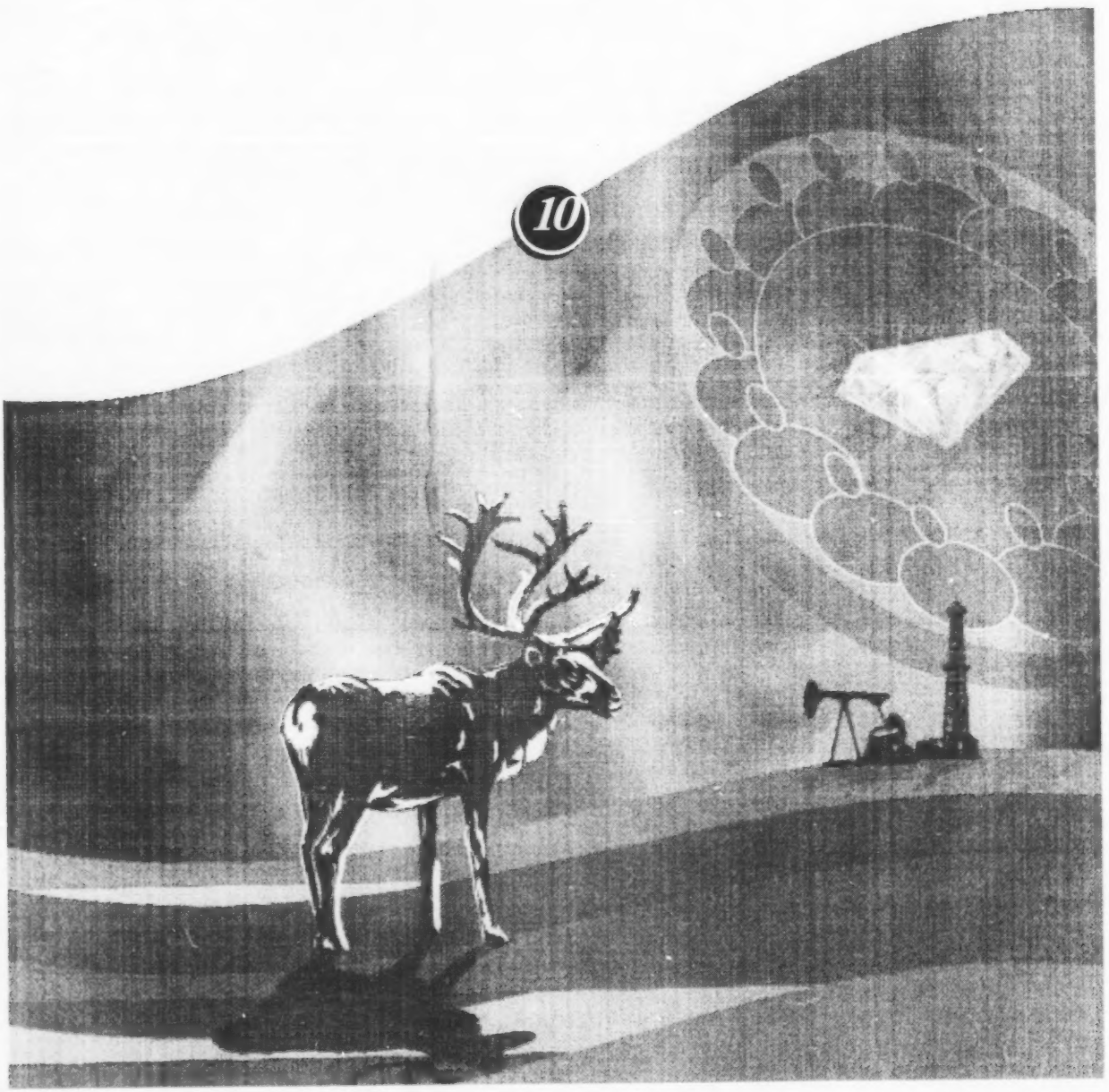
Libre-accès — La position de la TRNEE

La TRNEE reconnaît que certains organismes autochtones et d'autres acteurs clés dans le Nord sont fondamentalement opposés au système du libre-accès pour l'exploitation minière qui est enchâssé dans le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada*. Ces préoccupations ont été exprimées très clairement et logiquement dans les consultations et les discussions du Groupe de travail tout au long du Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables. En même temps, la TRNEE a observé l'expression d'un fort appui pour ce système de la part des représentants de l'industrie. Au sein des autorités gouvernementales, une réforme majeure du *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* ne semble pour ainsi dire pas susciter le moindre appui pour le moment. La TRNEE signale également que les préoccupations que suscite le libre-accès ne sont pas partagées par tous les organismes autochtones.

Face à cette divergence de points de vue quant à la manière de procéder, la TRNEE est incapable de présenter une recommandation qui fasse l'unanimité quant au système du libre-accès pour l'industrie minière. Manifestement, il semble que tous les intéressés doivent continuer à travailler vers une résolution constructive de questions controversées et complexes que soulève le libre-accès dans le Nord.

Chapitre dix

Conclusion



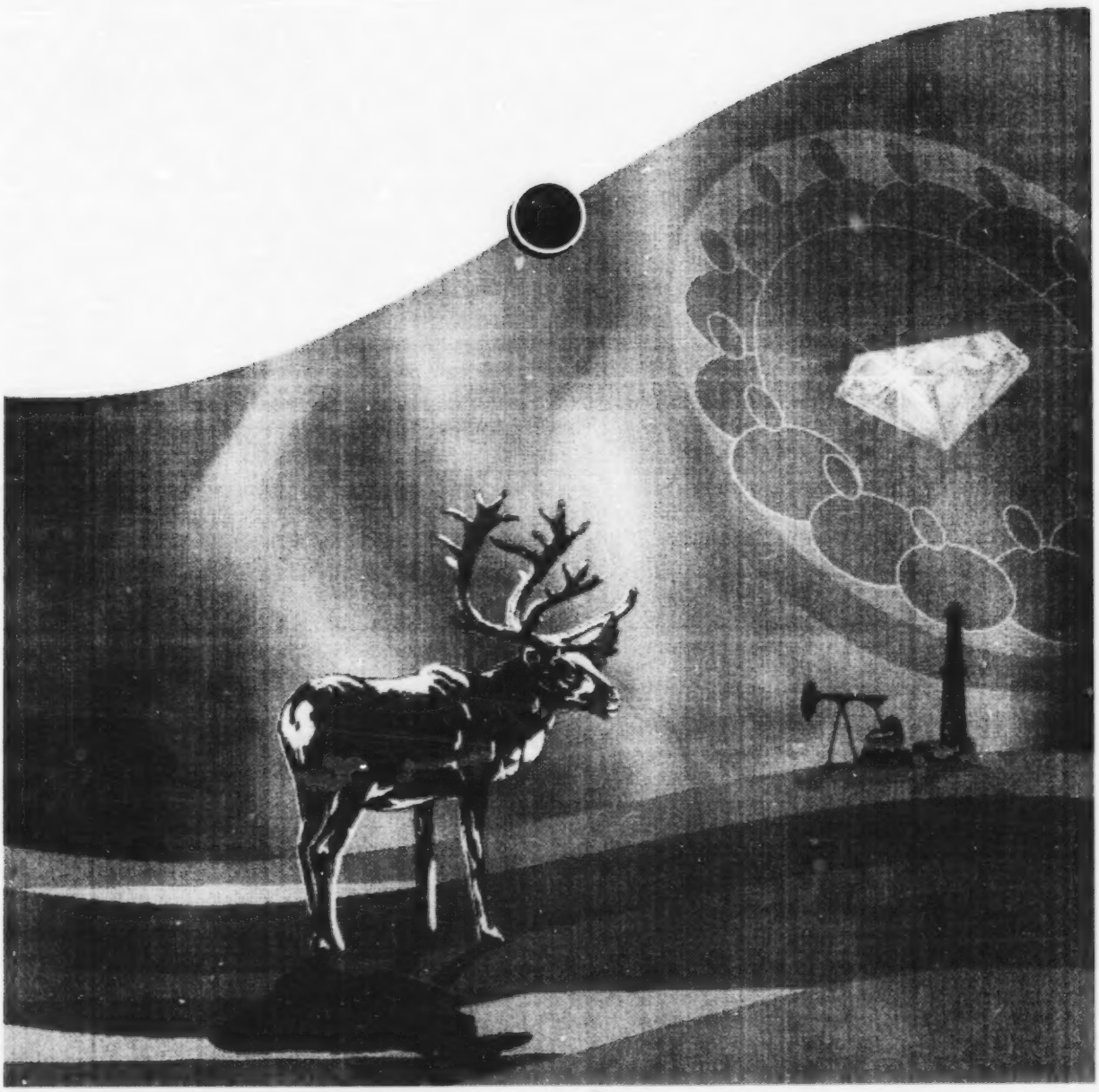
L'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord pourrait être source d'avantages économiques importants pour les Autochtones, pour d'autres habitants du Nord et pour l'ensemble des Canadiens. Ces avantages ne bénéficieront toutefois pas automatiquement aux collectivités autochtones. Les ressources non renouvelables ne contribueront à la durabilité des collectivités autochtones que si ces collectivités peuvent tirer parti des débouchés qui découlent de l'exploitation des ressources.

L'exploitation des ressources non renouvelables est également assortie de risques importants. À moins que le développement ne soit bien géré, il peut gravement saper l'assise environnementale, sociale, culturelle et spirituelle des collectivités autochtones. Il est donc indispensable de réduire ces risques au minimum si l'on veut que l'exploitation des ressources non renouvelables et le développement durable des collectivités autochtones puissent coexister dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada.

Les recommandations énoncées ci-dessus visent à tirer le meilleur parti possible des avantages et à minimiser les risques de l'exploitation des ressources non renouvelables pour les collectivités autochtones. La stratégie proposée comporte cinq volets principaux. Premièrement, l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre stratégique intégré pour la gestion des impacts cumulatifs s'imposent si l'on veut s'attaquer aux risques que présentent pour les collectivités autochtones les multiples projets d'exploitation des ressources et leur infrastructure connexe. Deuxièmement, si l'on veut garantir l'assise économique nécessaire pour assurer un avenir durable, il faudrait améliorer le climat des investissements dans les secteurs des ressources non renouvelables du Nord. Troisièmement, il faut tenter de répondre aux besoins des collectivités autochtones dans le domaine du renforcement des capacités qui revêt une importance cruciale. Quatrièmement, la participation des Autochtones aux mécanismes de consultation devrait être appuyée, puisque ces mécanismes sont la clé d'une participation significative à la prise de décisions en matière d'exploitation des ressources non renouvelables. Enfin, il faudrait prendre des mesures précises pour veiller à ce que l'exploitation des ressources non renouvelables offre une assise à la viabilité à long terme.

Le présent rapport reflète la sagesse et les idées pratiques recueillies lors des vastes travaux de recherche et de consultation entrepris par le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE. Les recommandations présentées visent à guider le gouvernement, les collectivités autochtones, l'industrie et tous les acteurs clés sur une voie qui conduise à la vision de collectivités autochtones durables élaborée par le Groupe de travail multipartite du Programme de la TRNEE. La TRNEE exhorte quiconque intéressé à l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord à travailler en partenariat afin que cette vision devienne réalité.

Annexes



Participants du programme

Remarque : Ce programme s'est échelonné sur plusieurs années, et certains organismes ou titres des participants ont peut-être changé en cours de route.

Conseil de développement des ressources humaines autochtones du Canada
Hall, Craig : directeur général, Stratégies de partenariat

ADK Holdings Ltd.
Parrish, Shane : directeur général

Akita Drilling
Hunt, R.J. (Rob) : vice-président, Vente et commercialisation

Bande indienne d'Aklavik
Furlong, Charlie : chef (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

Assemblée des Premières nations
Arnott, Siobhan : directrice par intérim, Programme d'environnement (aujourd'hui conseillère en politiques, TRNEE)
Booth, Dale : (anciennement) premier dirigeant et directeur général, Développement économique
Fontaine, Phil : (anciennement) chef national
McGregor, Alexandra : analyste des politiques, Environnement et Santé

Collège Aurora
Evans, Maurice : président

Begade Shotagotine
Menzb, Maurice

Première nation Behdzi Ahda'
Kochon, Richard : chef

Berkley Petroleum Corporation
Walsh, Ann

Calvin D. Helin Personal Law Corporation
Helin, Calvin D. : avocat

Canadian Aboriginal Mining Association
Matthews, Hans : président
McGregor, Larry: agent de l'environnement

Comité canadien des ressources arctiques
Keith, Robbie : directeur général (retraité) (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
O'Reilly, Kevin : directeur de la recherche

Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors
Herring, Don : directeur général

Association canadienne des producteurs pétroliers
Alvarez, Pierre: président
Manning, David : président (sortant)
Nepinak, Michael : directeur, Affaires autochtones
Pierre, Chris : vice-président, Planification stratégique

Conseil canadien des ressources humaines de l'industrie de l'environnement
Trump, Grant S. : directeur général et premier dirigeant

Association Canadienne des Pipelines de Ressources Énergétiques
Stowkay, Bonnie : directrice, Environnement et Transport

Canadian Energy Research Institute
Coad, Leonard : vice-président, North American Natural Gas & Electricity
Tamir, Jim : attaché de recherche, Environment & Energy

Association canadienne d'évaluation environnementale
Arseneau, Jean : directeur, Analyse des politiques (maintenant à Industrie Canada)
Saunders, Kurt : (anciennement) Direction de l'analyse des politiques
Sherhols, Peter : directeur, Analyse des politiques

Institut canadien du droit des ressources
Donihee, John : attaché de recherche
Kennett, Steve : attaché de recherche

Agence canadienne de développement international
Breault, Guy : analyste principal en politiques, Coordination des politiques / Division JDC
Croal, Peter : spécialiste en évaluation, Évaluation environnementale

Fédération canadienne de la nature
MacNamee, Kevin : directeur, Programme des milieux humides

Chevron Canada Resources
Lehr, Lynn : agent foncier principal, Western Canada Business Unit (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

COMINCO Ltd.
Parker, David : directeur, Affaires publiques et réglementaires

Compass Consulting
Ker, Alexandra : consultante

Congrès des Peuples Autochtones
Palmater, Frank : vice-président

Conseil des Dechi Laot'i
Judas, Joeph : chef

Conseil tribal de la région de Deh Cho
Nadli, Mike: vice-chef régional

Première nation de Deline
Bayha, Danny

Denendeh Development Corporation
Bekale, John : président

Nation dénée — Bureau national de Denendeh
Armstrong, Allison : coordonnatrice des affaires environnementales
Bailey Hopf, Greg: coordonnateur, Programme des loisirs et de la jeunesse
Erasmus, Bill : chef national

Membres du Comité des jeunes de Denendeh
Représentants du groupe Akaitcho :
Beaver, Regan : Fort Smith
Guild, Travis : Fort Resolution
Marlowe, Veronica : Lut'sel'ke
Représentants de la région de Deh Cho :
Ekanalie, Hanna : Lac Trout
Jumbo, Caroline : Lac Trout
Jumbo, Rebaza : Lac Trout
Représentants des Dogrib :
Football, Adeline : Snare Lake
Lamoulle, Jasper : Rae
Rabesca, Charlene : Rae
Représentants des Gwich'in :
Gardlund, Inga: Aklavik
Mcleod, Kristine : Inuvik
Pascal, Jackie : Fort MacPherson

Représentants de la région du Sahtu :
Edgi, Audrey : Fort Good Hope
Pierrot, Judith : Fort Good Hope
Pierrot, Verna : Fort Good Hope

Première nation de Deninu K-ue
Boucher, Maurice

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Brennan, Patrick : analyste en politiques, Affaires autochtones et circumpolaires
Lord, Wayne : directeur, Affaires autochtones et circumpolaires

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Arcand, George : directeur général régional associé, région de l'Alberta
Atiomo, Emmanuel : conseiller en gestion des ressources
Bannon, Peter : (anciennement) directeur, Politiques et planification, région des T.N.-O.
Beaubier, Hiram : directeur général, Ressources naturelles et Environnement
Becker, Brenda : spécialiste des terres, Négociations des revendications, région des T.N.-O.
Brant, Dan : (anciennement) conseiller principal en politiques, Affaires autochtones
Decary, Michel : adjoint exécutif, ministre du MAECI
Fortier, Mimi : directrice, Ressources pétrolières et gazières du Nord
Greenall, Wayne : spécialiste en matière d'avantages sociaux, Ressources pétrolières et gazières du Nord
Hearn, Kate : directrice, Ressources pétrolières et gazières du Nord, région des T.N.-O.
Hume, Valerie : coordonnatrice des politiques, Division de la planification et de la conservation des ressources
Livingstone, David : directeur, Direction de l'environnement et des ressources renouvelables, région des T.N.-O.
Matthews, Lorne : conseiller en exploitation des ressources minérales, région des T.N.-O.
McIvor, Elaine : spécialiste de l'environnement, Environnement et Conservation, région des T.N.-O.
McKinstry, Paul : adjoint spécial (Affaires du Nord), Cabinet du Ministre
Moore, James R : sous-ministre adjoint, Affaires du Nord (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Murphy, Dan : directeur par intérim, Services fonciers et fiduciaires

Paget, Doug : chef, Projets spéciaux, Direction des ressources minérales
Relf, Carolyn : géologue en chef, Division de la géologie des T.N.-O., codirecteur, C.S. Lord Northern Geoscience Centre
Robb, Malcolm : directeur, Exploitation des ressources minières, région des T.N.-O.
Sacha, Fred : directeur, Développement économique et PAEA
Seale, Lorraine : spécialiste de l'environnement (Diavik), région des T.N.-O.
Serafini, Shirley : sous-ministre
Whitby, Leslie : directeur, Direction de l'environnement et des ressources renouvelables (remplaçant — membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Williams, Cynthia : sous-ministre adjoint, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques

Diavik Diamond Mines Inc.
Leblanc, Pierre: directeur de projets (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Prest, Stephen : président
Willy, Doug: vice-président sortant, Affaires communautaires et gouvernementales (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

Conseil des Dogrib assujettis au Traité n° 11
Blondin, Tel : négociateur des revendications territoriales (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Camsell-Blondin, Violet : contrôleur des finances (remplaçante — membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Rabesca, Joe : grand chef

Dominion Energy Canada
Crowe, Carole : conseillère, Affaires autochtones et gouvernementales

Ecology North
O'Brien, Chris : chercheur

Ekati™ Diamond Mine
Dawe, Anne Marie : coordonnatrice de la formation
Excell, Jim : président (membre du Groupe de travail, TRNEE)
Hanks, Chris : spécialiste de l'environnement
Williams, W. Scott : directeur, Environnement, Ressources et Planification

Elizabeth Mackenzie Elementary School
Matthews, Dave : (anciennement) directeur

Enbridge Pipelines Inc.
Byrne, Bill : directeur, région du Nord
Milne, Greg: directeur, Sécurité et environnement
Royer, Lorraine : directrice, Relations gouvernementales

Environnement Canada
Coleman, Tim : directeur, Affaires corporatives du Nord, Bureau régional
Ogilvie, Carey : coordonnateur de l'évaluation environnementale, Bureau régional
Shea, Elizabeth : analyste principal de politiques
Simon, Linda : directeur, Affaires autochtones
Wilson, Peigi : (anciennement) analyste principal de politiques, Affaires autochtones

Ernie McDonald Land Corporation
Lennie, Winter : président

Finances Canada
Arabadzyj, Stephane : économiste
McCuaig-Johnston, Margaret : directeur général, Développement économique et finances intégrées
Potter, Mark : chef, Ressources, Énergie et Environnement
Pryce, Valerie : analyste en politiques, Politique autochtone
Toms, Bill : chef principal, Impôt sur les ressources

Bande de Fort Fitzgerald
Benwall, Howard

Société foncière de l'Association locale n° 54 des Métis de Fort Good Hope
McNeely, Winston : président

Association locale n° 58 des Métis de Fort McPherson
Firth, Ernest : président

Association locale n° 57 des Métis de Fort Providence
Lafferty, Jr., Richard: membre du conseil

Association locale n° 52 des Métis de Fort Simpson
Roch, Albertine : présidente par intérim

Franklin Geosciences
Franklin, James : géologue conseil

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Bailey, Robert : sous-ministre adjoint, Opérations, Ressources, Faune et Développement économique (RWED)
Emmett, Katherine : directrice, Politiques, RWED
Handley, Joe : ministre des Finances
Kakfwi, Stephen : Premier ministre et ministre des RWED

Kube, Phil : conseiller financier principal, Finances
Latrides, Gloria : coordonnatrice, Alphabétisation, Formation des adultes; Éducation, Culture et Emploi
Lawrance, James : conseiller spécial, Relations autochtones
Matthews, Doug : directeur, Ressources minières, pétrole et gaz
McLeod, Bob : sous-ministre, RWED
Paquin, Emery: directeur, Service de la protection de l'environnement, RWED
Parker, Chuck : coordonnateur, projet d'aménagement de la vallée du Mackenzie, RWED
Sparling, Gabriela : sous-ministre adjointe, Affaires intergouvernementales, ministère de l'Exécutif (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)
Stroeder, Celina : surintendante régionale, RWED

Gouvernement du Nunavut
McMullen, Jane : conseillère en exploitation minière à l'échelon communautaire, ministère du Développement durable

Gulf Heavy Oil
Bachynski, Terry: directeur, Terres (maintenant chez Canadian Forest Oil Ltd.)

Conseil tribal des Gwich'in
Ross, Peter
Snowshoe, Norman

Réserve des Dénés de Hay River
Cardinal, Douglas
Lamalice, Shirley

Santé Canada
Jones, Catherine : agente chargée des questions liées aux programmes, Direction générale des services médicaux
Lennon, Keith : consultant, projet de l'an 2000

Chambre des communes
Blondin-Andrew, Ethel : secrétaire d'État (Enfance et Jeunesse)
Thorne, Jackie : adjointe exécutive

Développement des ressources humaines Canada
Moore, Jeff: directeur général, Affaires autochtones
Oliver, Reine : agente chargée de programmes, Relations avec les Autochtones

Pétrolière Impériale Ressources
Anderson, D.J. (Don) : directeur régional, Norman Wells Operations
Steinhauer, Roy: directeur des Affaires autochtones, Projets et Services techniques

Conseil des ressources indiennes
Fox, Roy: président

Conférence circumpolaire inuit
Fenge, Terry: directeur de recherche

Inuit Tapirisat du Canada
Braidek, Alan : directeur général
Loring, Eric : chercheur
Rujas, Aluk : adjoint de direction

Association locale n° 62 des Métis d'Inuvik
McNeil, Bernie : président

Inuvik Native Band
Greenland, Barry

Conseil international des métaux et de l'environnement
Nash, Gary: secrétaire général

J.A. Pirie & Associates Inc.
Pirie, James : directeur

Jacques Whitford Environment Limited
Griffiths, Angela : analyste principal des questions environnementales

Jean Marie River Band
Sanguez, Stanley

Première nation de Ka'a'gee Tu
Chicot, Lloyd: chef

Première nation de Liidli Koe
Antoine, Jones
Cli, Rita : chef

Lutra Associates Ltd.
Little, Lois : consultante, associée principale

Bande dénée Lutselk'e
Catholique, Florence : Comité de la faune, des terres et de l'environnement
Lockhart, Felix : vice-chef régional — territoire Akaitcho, et chef, Première nation dénée de Lutselk'e
Parlee, Brenda : chercheur

Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie
Klein, Heidi : directeur général

Ralliement national des Métis
Ives, Peter: adjoint de la direction

Association minière du Canada
Gratton, Pierre: vice-président, Affaires publiques et communications
Peeling, Gordon : président et chef de la direction

Mining Watch Canada
Kneen, Jamie : coordonnateur de campagne
Kuyek, Joan : coordonnatrice nationale

Monopros Limited
Joyce, Joe : président et chef de la direction
McKinlay, Todd : chef de division — Ouest

Bande de Nahanni Butte
Marcellais, Peter : chef

Office national de l'énergie
Stewart, John : conseiller en environnement, WEI/TMPL/BC-ALTA

Ressources naturelles Canada
Burns, Martin : conseiller en politiques
Cameron, Ric : sous-ministre adjoint, Secteur de l'énergie
Campbell, Jim : directeur, Analyse économique et fiscale, Secteur de l'énergie
Clark, Al : directeur, Gestion des régions pionnières
Clausen, Scott : Intégration de la politique du développement durable
Johnstone, Rob : Politique concernant les ressources minières et les métaux, Intégration de la politique du développement durable
Lucas, Stephen : directeur général par intérim, Politique stratégique et initiatives régionales
Pearson, Mark : directeur, Division du développement durable et de l'environnement
Seekings, Dan : conseiller en politiques, Cabinet du Ministre
Smith, Duncan R : conseiller, Hydrocarbures, Gestion des régions pionnières
Thompson, Julie : Politique concernant les ressources minières et les métaux, Intégration de la politique du développement durable

Alliance métis North Slave
Carnsell, Ernie : aîné, Rae Edzo
Dowdall, Robert (Bob) : directeur général
Paul, Clem : président
Stevenson, Mark : professeur, University of Alberta, et conseiller de l'Alliance métis
Turner, Bob : directeur, Terres et Ressources

Northern Canada Consulting
Funston, Bernie : consultante

Société de développement des Territoires du Nord-Ouest
Koe, Fred : président et chef de la direction

Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions environnementales
Pokok Aknavigak, Larry: président (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

NWT Chamber of Mines
Vaydik, Mike: directeur général

NWT Community Mobilization Partnership
Brown, Barb : conseillère en chef
Van Tighem, Gordon : directeur général

Bande dénée de Pehdzeh Ki
Moses, Albert

Peter Eglington Associates Ltd.
Eglington, Peter : directeur

Petroleum Services Association of Canada
Sucy, Roger : président

Cabinet du Premier ministre
Loveys, Marjory: conseillère en politiques, Développement économique, Politiques et Recherche

Conseil privé du Canada
Caron, Fred : sous-ministre adjoint, Affaires autochtones
Stagg, Jack : sous-ministre adjoint, Développement économique et régional
Thompson, Paul : agent de politiques, Développement économique et régional
Vincent, Pierre: agent de politiques, Affaires autochtones

Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs
Andrews, Tony : directeur général

Queen's University
Doggett, Michael : directeur du programme d'exploration minière, Département des sciences géologiques

Représentant communautaire des Métis de Rae Edzo
Douglas, Sholto

Bande Dogrib de Rae Lakes
Wetrade, Archie : chef

Première nation de Salt River
Beaver, Raymond

Conseil tribal métis de South Slave
Heron, Tim

Suncor Energy
Allan, Randi : directeur, relations avec les intervenants
Byl, Margaret : directrice, exploitation du pétrole lourd

Syncrude Canada Limited
Loader, Robert : directeur, Services d'intervention en cas d'urgence et d'administration des chantiers

Conseil Gwich'in de Telit
Firth, William George

Bande de Lac Trout
Denéron, Dennis : chef

Association locale n° 63 des Métis de Tssigehtchic
Clark, Mavis : président

Étude de West Kitikmeot/Slave
McCullum, John : directeur de l'étude

Première nation de West Point
Cayen, Wendy
Thomas, Karen : chef

Fonds mondial pour la nature
Carpenter, Bill : directeur général, programme de l'Arctique (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

Hummel, Monie : président
Iacobelli, Tony : gestionnaire principal, Aménagement et conservation du paysage, programmes de l'Arctique et de l'Amérique du Nord (remplaçant — membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

Première nation dénée de Yellowknives (Dettah)
Crapeau, Rachel
Erjenicon, Richard : chef

Première nation dénée de Yellowknives (Ndilo)
Liske, Peter : chef

Gouvernement du Yukon
Trudeau, Henley: SMA par intérim, Affaires intergouvernementales, Bureau du Conseil exécutif (membre du Groupe de travail des Autochtones, TRNEE)

Annexe B

Documents de recherche préparés pour la TRNEE

Arnott, Siobhan (TRNEE), "Aboriginal Communities and Non-renewable Resource Development Issue Identification Paper", (ébauche de travail) 3 mars 2000.

Coad, Len, Jim Tanner et Isak Lurie (Canadian Energy Research Institute), "Oil and Gas Activity in the Northwest Territories", 23 mars 2000.

Doggett, Michael (Michael Doggett and Associates), "Aboriginal Communities & Non-renewable Resource Development : The Magnitude of Opportunity (mining)", mars 2000.

Eglington, Peter (Peter Eglington Associates Limited), "Fiscal Report : Some recommendations for encouraging investment and Aboriginal participation in the economy of the NWT", juillet 2000.

GeoNorth Ltd., "Aboriginal Communities and Non-renewable Resource Development. Roundtable/Workshop : Doing It Right — Building Positive Links Between Northern Communities and Non-renewable Resource Projects", (rapport de l'atelier des 29–30 mars 2000, Explorer Hotel, Yellowknife), mai 2000.

Griffiths, Dr Angela (Jacques Whitford Environment Limited), "Cumulative Effects Assessment and Management in the Northwest Territories", juillet 2000.

Ker, Alex (Compass Consulting in association with Michael Doggett and Associates), "Impact Benefit Agreements as Instruments for Aboriginal Participation in Non-renewable Resource Development", mars 2000.

Ker, Alex (Compass Consulting en association avec Michael Doggett and Associates), "The Legal, Regulatory and Policy Framework for Non-renewable Resource Development in the Northwest Territories", mars 2000.

Little, Lois et Bob Stephen (Lutra Associates Ltd.), " Potential Social Effects of Non-renewable Resource Development on Aboriginal Communities in the NWT", juillet 2000.

La TRNEE tient à exprimer sa reconnaissance à tous ceux et celles qui ont contribué au Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables, en particulier Steve Kennett, attaché de recherche, l'Institut canadien du droit des ressources, qui a regroupé tous les travaux entrepris par le Groupe de travail au cours des deux dernières années afin de rédiger le présent rapport de la série « Débats ».

Annexe C

Initiatives complémentaires importantes

Le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE a eu recours à un processus multipartite et à de vastes consultations, et a commandé des recherches pour élaborer des recommandations qui visent les secteurs public, privé et non gouvernemental. On espère que ce programme de la TRNEE viendra compléter les autres études, les mécanismes intergouvernementaux et les initiatives stratégiques qui ont porté ou qui sont en train de porter sur les questions relatives aux ressources non renouvelables et aux collectivités autochtones dans les T.N.-O. et dans l'ensemble du Nord du Canada. On trouvera ci-dessous plusieurs exemples de ces initiatives complémentaires.

Forum intergouvernemental

Le Forum intergouvernemental rassemble les autorités fédérales, territoriales et autochtones aux fins de discuter de questions qui sont de portée territoriale. Lors de la première réunion du Forum intergouvernemental à Hay River le 5 mai 2000, les dirigeants ont convenu de collaborer en matière d'aménagement de pipelines, de dévolution de pouvoirs et de renforcement des capacités pour les gouvernements autochtones en attendant la réunion intergouvernementale de l'automne. Cette optique intergouvernementale particulière permettra un dialogue constant entre les parties sur des questions telles que la dévolution de la mainmise sur les ressources Nordiques et d'autres préoccupations communes. Le gouvernement des T.N.-O. engage du personnel à plein temps pour s'occuper de ce processus et fournit le soutien financier nécessaire pour assurer la participation des autorités autochtones au Forum. Plusieurs recommandations de la TRNEE visent particulièrement le Forum intergouvernemental ou sont censées éclairer ses travaux.

Towards A Better Tomorrow: A Non-renewable Resource Strategy for the Northwest Territories

Le rapport intitulé *Towards a Better Tomorrow: A Non-renewable Resource Development Strategy for the Northwest Territories* énonce les investissements nécessaires pour susciter un climat propice à la mise en valeur des ressources dans le Nord, à gérer le développement de manière efficace et à garantir que la population Nordique obtienne des retombées maximales. Il souligne la nécessité que tous les acteurs principaux qui ont des intérêts dans la mise en valeur des ressources non renouvelables collaborent. La stratégie détaillée a été présentée aux ministres fédéraux des Affaires indiennes et du Nord canadien, et des Finances, aux organismes autochtones par la voie du Forum intergouvernemental, et aux représentants de l'industrie. Cette stratégie propose un investissement de 340 millions de dollars au cours des quatre prochaines années, dont 100 millions de dollars seront fournis par le gouvernement des T.N.-O. Dans plusieurs domaines d'importance, la TRNEE a abouti à des conclusions et élaboré des recommandations qui cadrent avec les orientations stratégiques proposées dans la Stratégie des ressources non renouvelables du gouvernement des T.N.-O.

Economic Strategy Panel

L'ancien ministre des Ressources, de la Faune et du Développement économique des T.N.-O., Stephen Kakfwi, a créé l'Economic Strategy Panel en janvier 1999 pour examiner les débouchés et les défis qui se présentent aux T.N.-O. Ce groupe, qui représentait un vaste échantillon d'intérêts dans les T.N.-O., était dirigé par Richard Nerysoo, de la Société de développement des Gwich'in, et de Daryl Beaulieu, de la Société de Dehton Cho. Grâce à la diversité des intérêts représentés au sein de ce groupe, on a pu cerner de manière

générale et éclairée ce qu'il fallait faire pour stimuler le développement et améliorer la situation pour la population des T.N.-O. Une série de recommandations générales, qui présente en détail comment le gouvernement des T.N-O. devrait orienter ses efforts de développement économique, figure dans un rapport intitulé *Common Ground: NWT Economic Strategy 2000*. Ce rapport a été déposé au cours de la troisième session de la 14e Assemblée législative des T.N.-O., le 20 juin 2000. Certaines parties du rapport ayant trait au renforcement des capacités, à la terre et à l'environnement, ainsi qu'aux ressources non renouvelables cadrent particulièrement bien avec l'optique de la TRNEE.

Joint Aboriginal-Industry Resource Development Program

Le comité d'orientation du Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop a mis sur pied un programme de mise en œuvre « pour développer l'industrie minière, pétrolière et gazière dans les T.N.-O. et au Nunavut ». Ce programme est décrit dans le rapport intitulé *Gathering Our Strengths: A New Way of Developing Northern Resources* (juin 1999). Les principales priorités du programme comprennent des mesures visant à renforcer la capacité des Autochtones sur le plan des affaires, à faciliter la réalisation de travaux d'infrastructure, à accélérer les activités géoscientifiques, à aider le transport du matériel et de la main-d'œuvre, et à assurer le leadership dans la mise sur pied d'initiatives de formation et d'éducation pour l'industrie minière, pétrolière et gazière. Ce rapport propose une structure indépendante de prestation des programmes, un budget précis et un plan de mise en œuvre. Les recommandations de la TRNEE portent également sur les besoins dans plusieurs de ces domaines.

Stratégie de développement durable du MAINC

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a publié le document *Vers le développement durable* en 1997. Cette stratégie a pour thèmes principaux la poursuite du transfert des programmes aux Premières nations et aux territoires, la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, et l'amélioration des conditions sociales et économiques dans les collectivités des populations autochtones et des habitants du Nord.

La partie qui traite du rôle du MAINC dans le Nord du Canada aborde des questions essentielles relatives aux menaces à l'environnement, à l'exploitation des ressources et à l'économie, aux nouvelles institutions de pouvoirs publics, à la capacité, aux connaissances scientifiques et traditionnelles, ainsi qu'à la consultation et aux partenariats. Elle définit ensuite les six objectifs suivants : 1) renforcer les collectivités en facilitant le développement de capacités; 2) faciliter l'instauration et le maintien de partenariats efficaces; 3) intégrer le développement durable aux processus décisionnels ministériels et interministériels; 4) maintenir et soutenir la santé des environnements; 5) instaurer et maintenir de solides régimes de gestion des ressources naturelles; 6) respecter les obligations internationales du Ministère en matière de développement durable. Ce rapport définit ensuite des mesures, cibles et objectifs précis. Les objectifs généraux du MAINC, ainsi qu'un grand nombre des initiatives particulières énoncées dans *Vers le développement durable* cadrent avec les recommandations de la TRNEE qui sont présentées dans le corps principal de ce rapport.

Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones

En 1998, le gouvernement du Canada faisait part de sa réaction à la Commission royale sur les peuples autochtones. *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* présente une optique stratégique générale et à long terme qui vise à améliorer la qualité de vie pour les Autochtones et pour favoriser leur autonomie. Ce plan d'action du gouvernement est axé sur son engagement à répondre aux besoins des collectivités en établissant un véritable partenariat avec les Autochtones. Les quatre principaux objectifs de ce plan s'énoncent comme suit : 1) renouveler les partenariats; 2) renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones; 3) établir une nouvelle relation financière; 4) renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens. *Rassembler nos forces* porte sur plusieurs questions qui se rattachent directement à la conception qu'a la TRNEE des collectivités autochtones et de la mise en valeur des ressources non renouvelables. En ce qui concerne le renforcement des capacités, il souligne la nécessité de renforcer le perfectionnement professionnel des Autochtones dans la gestion des terres, de l'environnement et des ressources. La Stratégie de

développement des ressources humaines autochtones y est également présentée. L'accès à des capitaux propres et de capitaux d'emprunt est défini comme un problème majeur pour les entreprises autochtones et pour le développement des collectivités. Il faudra favoriser davantage l'accès aux terres et aux ressources par la voie d'initiatives visant à renforcer les mécanismes de cogestion, à accélérer la participation des Autochtones dans le développement axé sur les ressources, et à améliorer pour ces collectivités les retombées du développement. Dans une partie consacrée tout particulièrement au Programme pour le Nord, *Rassembler nos forces* cerne le besoin d'« assurer que les Autochtones et les collectivités autochtones partagent les richesses et les avantages escomptés des grands projets de mise en valeur des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest ».

Volet Nordique de la politique étrangère du Canada

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a publié le *Volet Nordique de la politique étrangère du Canada* en juin 2000. Cette politique repose sur l'engagement du Canada à exercer un leadership dans les questions Nordiques, dans les partenariats au sein du gouvernement et à l'extérieur de ce cadre, et d'un dialogue constant avec les Canadiens, surtout les populations Nordiques. Deux des objectifs clés consistent à « accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones » et « promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique ». Une des idées maîtresses de cette politique a trait aux questions transfrontalières et circumpolaires. Toutefois, cette politique est fortement ancrée dans « l'expérience du développement d'institutions Nordiques, du renforcement des communautés et de la collaboration avec les populations autochtones et les autres habitants du Nord », notamment les approches novatrices de l'exercice des pouvoirs et de la gestion des ressources naturelles qui ont vu le jour dans le Nord du Canada. L'objectif de cette politique qui consiste à renforcer le Conseil arctique, par exemple, reflète « un besoin reconnu pour le renforcement des capacités dans les communautés de l'Arctique et une quête pour trouver des moyens d'assurer une croissance économique durable alors que les économies traditionnelles déclinent, tout en mettant l'accent sur la protection de l'environnement ». Cette politique signale également ce qui suit : « Il est très important que la politique étrangères du Canada pour le Nord fasse la promotion tant de l'analyse que de l'élaboration de régimes de gestion/suivi/application. » Ces objectifs correspondent étroitement à plusieurs priorités définies par le Programme des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE.

Notes de référence

1 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada* (Ottawa, juin 2000).

2 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Déclaration conjointe du Canada et de la Fédération de Russie sur la coopération dans l'Arctique et le Nord, 2000*, à l'adresse suivante : www.dfait-maeci.gc.ca.

3 La description suivante s'inspire essentiellement de deux documents commandés par la TRNEE : Michael Doggett (Michael Doggett and Associates), *Aboriginal Communities & Non-renewable Resource Development: The Magnitude of Opportunity (mining)*, non publié, 2000; Len Coad, Jim Tanner et Isak Lurie (Canadian Energy Research Institute), *Oil and Gas Activity in the Northwest Territories*, non publié, 2000.

4 Les chiffres concernant l'emploi proviennent de www.diavik.ca (7 décembre 2000).

5 Voir, par exemple : Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Towards a Better Tomorrow: A Non-renewable Resource Strategy for the Northwest Territories* (Yellowknife, 15 mai 2000), p. 25, et annexe B, « Potential Resources and Benefits »; Steering Committee of the Joint Aboriginal-Industry Resource Development Workshop, *Gathering Our Strengths: A New Way of Developing Northern Resources* (Yellowknife, 1999), annexe 1, « Development Potential of the Mineral/Oil/Gas Industry ».

6 *Gathering Our Strengths*, p. 2.

7 *Gathering Our Strengths*, p. 3.

8 Les précisions sur le comportement du caribou sont tirées de S.A. Wolfe, B. Griffith et Carrie A.G. Wolfe, « Response of reindeer and caribou to human activities », *Polar Research* 19 (1) (2000), p. 1–11.

9 Economic Strategy Panel, *Common Ground: NWT Economic Strategy 2000*, non publié, 2000, p. 33.

10 Cette partie du rapport s'inspire surtout de Lois Little et Bob Stephen (Lutra Associates Ltd.), *Potential Social Effects of Non-renewable Resource Development on Aboriginal Communities in the NWT*, non publié, juillet 2000.

11 K. Abel, *Drum Songs: Glimpses of Dene History* (Montréal : McGill-Queen's University Press, 1993), cité dans *Potential Social Effects*, p. 10.

12 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, *Managing Development*, Strategy #9, p. 3.

13 Ces chiffres, tirés de *Common Ground* (p. 37), s'inspirent d'une Étude sur la main-d'œuvre des T.N.O. menée en 1999.

14 *Common Ground*, p. 41.

15 Assemblée des Premières nations, *National Chief Matthew Coon Come Welcomes the Prime Minister's Commitment to Social Justice*, communiqué, 8 décembre 2000.

16 Thomas R. Berger, *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale : Rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie. Vol. I & II*, p. XXVI-XXVII (Ottawa : Ministre de l'Approvisionnement et des Services, 1977).

17 *Le Nord: terre lointaine, terre ancestrale*, p. XXII.

18 Donald Wood, *Canada North Almanac* (Yellowknife: Research Institute of Northern Canada, 1976), cité dans *Potential Social Effects*, p. 11.

19 Voir à la page xiii la liste des membres du Groupe de travail.

20 Ces documents figurent dans l'annexe B.

21 Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous* (Montréal : Édition du fleuve, 1988), p. 10.

22 West Kitikmeot/Slave Study Society, *West Kitikmeot/Slave Study Annual Report 1999–2000* (Yellowknife, 31 mars 2000).

23 NWT Bureau of Statistics, *2000 NWT Socio-Economic Scan*, rapport publié à l'adresse suivante : www.stats.gov.nt.ca/Statsinfo/Generalstats/Scan/scan.html

24 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Vers le développement durable* (Ottawa, 1997), p. 47.

25 Gouvernement du Canada, *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Ottawa, 1998), p. 7–9.

26 *Common Ground*, p. 1.

27 *Towards a Better Tomorrow*, p. 7, 11.

28 *Gathering Our Strengths*, p. 3.

29 *Gathering Our Strengths*, p. 3.

30 *Gathering Our Strengths*, p. 2.

31 *Common Ground*, p. 16.

32 *Common Ground*, p. 67 à 72.

33 Exemple : Initiative minière de Whitehorse, *Leadership Council Accord, Final Report* (Ottawa, octobre 1994), p. 25; et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *NWT Diamonds Project: Report of the Environmental Assessment Panel* (Ottawa, juin 1996), p. 11–14.

34 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Creating the Right Environment for Development », Strategy #1, p. 1–3.

35 *Common Ground*, p. 7.

36 TRNEE, *Recommandations pour le budget 2001* (Ottawa, novembre 2000).

37 *Response of reindeer*, p. 3–4.

38 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Creating the Right Environment for Development », Strategy #10, p. 5–8.

39 *Common Ground*, p. 32.

40 *Common Ground*, p. 32.

41 Groupe de travail sur l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O. (mené par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Environnement Canada), *CEAM Framework Work Plan Summary* (Yellowknife, 13 avril 2000), p. 3.

42 Atelier sur l'évaluation et la gestion des effets cumulatifs — Developing a Blueprint for a Coordinated Approach in the NWT, 7–9 décembre 1999, Yellowknife.

43 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Le gouvernement s'engage à élaborer un cadre d'évaluation et de gestion des effets cumulatifs dans les T.N.-O.*, communiqué 1–99171, 6 décembre 1999.

44 *Common Ground*, p. 70.

45 *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, art. 58 (1.1).

46 Par exemple, les dispositions relatives à l'allocation des frais pour les « intervenants locaux » à l'article 31 de la *Energy Resources Conservation Act* de l'Alberta.

47 Groupe de travail intergouvernemental sur l'industrie minérale, équipe d'intervention, *Funding Government Geological Surveys: How Much Is Enough?*, rapport aux ministres des Mines, 56e Conférence des ministres des Mines, Charlottetown, Î.-P.É., septembre 1999.

48 Association canadienne des prospecteurs et entrepreneurs (ACPE), *The Investment Climate for Exploration in Canada — With an Emphasis on Land Access and Land Tenure Issues*, mémoire présenté à la Conférence des ministres des Mines et de l'Énergie, Charlottetown, Î.-P.É. septembre 1999; ACPE, *The Investment Climate for Exploration in Canada*, mémoire présenté à la Conférence des ministres des Mines et de l'Énergie, Toronto, septembre 2000.

49 *Gathering Our Strengths*, p. 11.

50 *Common Ground*, p. 68.

51 *Gathering Our Strengths*, p. 11.

52 *Gathering Our Strengths*, p. 11.

53 *Towards a Better Tomorrow*, p. 2; *Common Ground*, p. 67. (Les deux documents citent des levés des entreprises minières canadiennes effectués par l'Institut Fraser.)

54 *Funding Government Geological Surveys*, p. 15 (annexe C).

55 *The Investment Climate for Exploration in Canada — With an Emphasis on Land Access and Land Tenure Issues*, 1999, p. 14. L'ACPE a réitéré la nécessité d'un engagement à long terme au profit du financement des géosciences au Canada dans *The Investment Climate for Exploration in Canada*, 2000, p. 9–11.

56 Comité national des commissions géologiques, *Cooperative Geological Mapping Strategies Across Canada*, présentation à la 57e Conférence des ministres des Mines, Toronto, septembre 2000.

57 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Creating the Right Environment for Development », Strategy #7, p. 19–24.

58 *Gathering Our Strengths*, p. 8–11.

59 *Common Ground*, p. 56.

60 Peter Eglington (Peter Eglington Associates Limited), *Fiscal Report: Some recommendations for encouraging investment and Aboriginal participation in the economy of the NWT*, non publié, juillet 2000, 1re partie, « Investment Incentives (tax reductions) ».

61 Le prix qu'un producteur de gaz reçoit pour le gaz au champ gazier. Le prix à marge garantie est déterminé par la déduction des frais de transport par pipeline (du champ jusqu'aux marchés) du prix du marché du gaz, qui dans ce cas est le prix du gaz en Alberta.

62 TRNEE, *Recommandations du budget de l'an 2000 — Créer un patrimoine de bien-être écologique, communautaire et économique* (Ottawa, octobre 1999).

63 InfoLink Consulting, notes d'une réunion du Groupe de travail des collectivités autochtones et du développement des ressources non renouvelables de la TRNEE, Ottawa, 28–29 juin 2000, p. 10–11.

64 *Towards a Better Tomorrow*, p. i.

65 *Common Ground*, p. 42.

66 *Gathering Our Strengths*, p. 15.

67 *Common Ground*, p. 42.

68 *BHP Diamonds Inc. Announces the Workplace Learning Program*, communiqué, 8 novembre 2000 (*www.bhp.com*).

69 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Vers le développement durable*, vol. 1 (Ottawa, 1997), p. 47.

70 *Vers le développement durable*, p. 48–49.

71 *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, p. 13.

72 *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, p. 25.

73 *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, p. 25.

74 *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, p. 35.

75 *Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, p. 38.

76 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Creating the Right Environment for Development », Strategy #5, p. 12.

77 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Managing Development », Strategy #13, p. 1–2.

78 *Common Ground*, p. 19.

79 *Common Ground*, p. 38–42.

80 *Gathering Our Strengths*, p. 4–8.

81 *Gathering Our Strengths*, p. 15–17.

82 Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O. *Towards Excellence '99. A Report on Education in the Northwest Territories* (Yellowknife, 1999) p. 16.

83 *Towards Excellence*, p. 16.

84 *Common Ground*, p. 70–71.

85 *Common Ground*, p. 72.

86 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #18, p. 13.

87 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #18, p. 13.

88 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #18, p. 13.

89 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #18, p. 13.

90 *Common Ground*, p. 72.

91 *Gathering Our Strengths*, p. 4–8.

92 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #17, p. 10.

93 *Towards a Better Tomorrow*, annexe C, « Maximizing Benefits », Strategy #17, p. 10.

94 Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Robert D. Nault, discours prononcé lors de la conférence Vision Quest 2000, Winnipeg, Manitoba, 18 mai 2000.